2006

REPORT

OF THE

2004 NEW BRUNSWICK JUDICIAL REMUNERATION COMMISSION

August 31, 2006

Thomas J. Condon, Chair
Andrew M. Kitchen, Commissioner
Richard H. Oland, Commissioner

REPORT

OF THE

2004 NEW BRUNSWICK JUDICIAL REMUNERATION COMMISSION

August 31, 2006

JUDICIAL REMUNERATION COMMISSION
268 PRINCESS STREET, SAINT JOHN, N.B. E2L 1L3

Chair
Thomas J. Condon, C.M., Ph.D.
Phone: 506-693-0133
email: tjc@unbsj.ca
Fax:506-648-5528

Commissioners
Andrew M. Kitchen
Phone: 506-459-3610
email: akitchen@nb.sympatico.ca

Richard H. Oland, O.C., D.Litt.
Phone: 506-642-4300
email: olandrh@nbnet.nb.ca
Fax: 506-642-4585

August 31, 2006

The Honourable Bruce Fitch
Minister of Justice and Consumer Affairs
Government of New Brunswick
P.O. Box 6000
Fredericton, New Brunswick E3B 5H1

Dear Sir:

The 2004 Judicial Remuneration Commission has the honour to present the Commission's report and recommendations with the endorsement of the Chairman, Thomas J. Condon, and Commissioner Richard H. Oland, together with the minority report and recommendations of Commissioner Andrew M. Kitchen on salaries and related matters for Judges of the Provincial Court of New Brunswick.

The composition of the Commission was finalized on October 14, 2004 and all Commissioners were advised that their terms expire December 31, 2007. After seeking advice from the Minister and the Chief Judge, the Commission advised interested parties that it would defer convening the required public hearing until the matter before the Supreme Court of Canada had been decided. It then proceeded to deal with a referred application, pending from the previous Commission, and made its recommendation on that matter to the Minister on July 20, 2005. In the fall of 2005 it began the inquiry process as provided for by the Court Act, which terminates in the presentation of this report to you.

If requested by the Minister of Justice or the Chief Judge, in accordance with the provisions of the Provincial Court Act, the Commission is prepared to consider any matters brought to it until the expiry of its term.

Thomas J. Condon
Chair

Andrew M. Kitchen
Commissioner

Richard H. Oland
Commissioner

TABLE OF CONTENTS

I. INTRODUCTION AND BACKGROUND 2

1) Constitution of the 2004 New Brunswick Judicial Remuneration Commission and Activities to Date 2

2) Context for the 2004 New Brunswick Judicial Remuneration Commission:
   a) Commission Process 5
   b) Judicial Remuneration Commissions in New Brunswick: 1998-2001 7
      i) The 1998 JRC 7
      ii) The 2001 JRC 8
      iii) Disposition by the Supreme Court of Canada of 2001 of the NBPCJA's Appeal re the Government's Response to the Recommendations of the 2001 JRC 10
   c) Supreme Court of Canada Guidelines 2005 11

II. PRELIMINARIES 14

1) Term of the 2004 Judicial Remuneration Commission 14
2) Areas of Agreement 14
3) Relationship of the 2001 Report and Government Response to the 2004 Judicial Remuneration Commission 15

III. ASSESSMENT OF ARGUMENTS ON THE FACTORS TO BE CONSIDERED BY THE JRC AS REQUIRED BY THE PROVINCIAL COURT ACT 18

1) The Adequacy of Judges' Remuneration having Regard to the Cost of Living or Changes in Real per Capita Income 18
2) The remuneration of other Members of the Judiciary in Canada as well as the Factors which may Justify the Existence of Differences between the Remuneration of Judges and that of other Members of the Judiciary in Canada. 21
   A) Comparison to Federal Court Judges 21
   B) Comparison to Provincial Court Judges in other Provinces 24
3) Economic Fairness, Including the Remuneration of other Persons Paid out of the Consolidated Fund 29
4) The Economic Conditions of the Province 34
5) Any other Factors the Commission Considers Relevant to its Review 40

IV. OTHER MATTERS 45

1) Pensions 45
2) Chief Judge/Associate Chief Judge 45
3) Per *diem* Rates 47
4) Vacations 49

V. 2004 JRC CONCLUSIONS 49

VI. RECOMMENDATIONS 58

1) Salary 58
2) Remuneration of Chief Judge and Associate Chief Judge 58
3) Per *diem* Rate 58

VII. MINORITY REPORT

VIII. A NOTE ON DOCUMENTATION AND ACTIVITIES

I. INTRODUCTION AND BACKGROUND

1) Constitution of the 2004 New Brunswick Judicial Remuneration Commission and Activities to Date

The 2004 New Brunswick Judicial Remuneration (hereinafter referred to as "Commission" or "JRC") was fully constituted with the appointment of Dr. Thomas J. Condon as Chairperson by the Lieutenant-Governor in Council on October 14, 2004 for a term to expire December 31, 2007. In forwarding the notice of appointment, the Hon. Bradley Green, Minister of Justice and Attorney General, in a letter dated November 8, 2004, also stated that the terms of Commissioner Andrew M. Kitchen, nominated by the Minister, and Commissioner Richard H. Oland, nominated by the Chief Judge in consultation with the New Brunswick Provincial Court Judges' Association (hereinafter referred to as "Association" or "NBPCJA," had been similarly extended to December 31, 2007.

The Commission held its inaugural meeting on December 21, 2004 in Fredericton. On December 23, 2004 the Commission wrote to the Minister and Chief Judge to determine if they intended to request under Section 22.03(1.1) of the Provincial Court Act that the required Commission inquiry be deferred because of the matter before the Supreme Court of Canada (hereinafter referred to as "Supreme Court" or "SCC") arising from the recommendation of the previous Commission. Both advised the Commission to defer scheduling an inquiry until the Supreme Court had rendered a decision. The Commission agreed and so advised the Minister and the Chief Judge.

On February 7, 2005 the Commission retained the legal services of David T. Hashey, Q.C., to advise its deliberations. On February 16, 2005 the Commission retained the secretarial/administrative support services of JM Word Processing Service on an as-required basis.

The Commission began consideration of the application of Judge Murray F. Cain, a matter held over from the previous Commission. It convened a pre-hearing meeting on April 12, 2005 with the Chief Judge and representatives of the Minister to consider procedural matters related to the hearing. Briefs were invited and received from Judge Cain and the Government. In view of Judge Cain's absence from the province until May, the Commission set the date for a formal hearing of the matter for May 12, 2005, advertised this in the provincial newspapers to provide public notice as required and convened the hearing on that date in Saint John. The Commission subsequently submitted its report to the Minister on July 20, 2005, unanimously recommending that none of the requests in the application be granted.

On July 22, 2005 the Supreme Court handed down its decision *re* various cases in Canada related to judicial remuneration commission matters. [*Provincial Court Judges' Assn. of New Brunswick v. New Brunswick (Minister of Justice); Ontario Judges' Assn. v. Ontario (Management Board); Bodner v. Alberta; Conférence des juges du Québec v. Quebec (Attorney General); Minc v. Quebec (Attorney General), 2005 SCC 44, [2005] 2 S.C.R. 286]* After review of the decision and discussions with the parties in the fall of 2005, the Commission sketched out a timetable for meeting its legislated mandate to review, convene a public hearing and submit a report to the Minister of its recommendations on judicial remuneration for the Provincial Court Judges of New Brunswick.

The Commission convened a pre-hearing meeting of the parties on December 16, 2005, which included the Chief Judge, designated members of, and legal counsel for, the Association, and representatives from the Government, to consider procedural matters related to the submission of briefs, the scheduling of the required public hearing, and in general the conduct of the Commission inquiry. The Commission and all the parties found this to be very useful in moving the process along. Taking into consideration the time requirements of the parties for the submission and exchange of briefs and responses to briefs there was

agreement to set the date for the public hearing to begin April 3, 2006 at the Burton Court House.

Public notice was given in provincial newspapers on April 2, 2006 of the hearing, inviting briefs and/or expressions of interest in attending the hearing. Briefs were received from the following: the Minister of Justice, the Chief Judge and Associate Chief Judge of the Provincial Court of New Brunswick, the New Brunswick Provincial Court Judges' Association, the Law Society of New Brunswick, and the Canadian Bar Association.

The public hearing extended over three days, April 3-5, 2006. In the proceedings, the Government and the Association called witnesses: For the **Association:** Chief Judge Camile Dumas, Professor Richard L. McGaw, Department of Economics, UNB Fredericton, and Judge David C.Walker; for the **Government**: Peter Kieley, Executive Director of the Fiscal Policy Division of the Department of Finance, George Richardson, Director of the Fiscal Policy and Economics Division of the Department of Finance, Dorine Taylor, Assistant Deputy Minister, Labour Relations Services of the Office of Human Resources, Lori Anne McCracken, Director of Compensation & Classification Branch for the Department of Human Resources, Donna Jones, Consultant in the Compensation & Classification Branch, and Conrad Ferguson, actuary with Morneau Sobeco, retained by the Government. Counsels for the parties led expert witness testimony, with the witnesses speaking to the briefs previously submitted, responding to cross examination, and answering questions of the Commissioners. A digital record of the entire hearing was made possible through the courtesy of Judge Patricia Cumming and her staff and with the support of the Minister and his staff.

At the conclusion of the hearing, the parties were requested to provide the Commission with summary statements of their positions. Subsequent to the hearings, the parties were requested on several occasions to provide additional information and/or elaborate on a number matters in their submissions, the

testimony of witnesses, and other evidence provided in order to assist the Commissioners' understanding of various issues. Various relevant materials that had come to the attention of the Commission after the hearing were provided to the parties who were invited to respond if they wished.

The Commission wishes to thank the parties for their active involvement and general responsiveness over the course of this inquiry.

2. Context for the 2004 New Brunswick Judicial Remuneration Commission

a) Commission Process

The JRC process, as provided for in the New Brunswick Court Act, requires the Commission to conduct an inquiry as to the remuneration of Judges', broadly construed to include, salary, pension and other benefits. The proceedings of the JRC are guided by relevant sections of the New Brunswick Court Act and the New Brunswick Inquiries Act. More specific guidance with respect to the process is provided by decisions of the Supreme Court: the P.E.I. *Reference* case [*Ref re Remuneration of Judges of the Prov. Court of P.E.I.; Ref re Independence and Impartiality of Judges of the Prov. Court of P.E.I., [1997] 3 S.C.R. 3*] and the 2005 decision cited above.

In conducting its inquiry the JRC is required to invite submissions from interested parties and the general public and conduct a public hearing. It may seek information and clarification from the parties and may even require information to be produced. It may do its own research. It may seek paid expert advice as long as the rate is approved by the Minister. The Provincial Court Act does not require the JRC to cost out its recommendations and neither party made a request to the 2004 JRC to do so. Once the inquiry is launched and the date of the public hearing announced, the JRC must adhere to a fixed timetable and provide its report

and recommendations to the Minister. The Minister is required within fixed time limits to table the report in the Legislative Assembly.

The recommendations of the JRC in its report may be accepted or rejected in whole or in part by the Government; they are not binding on the Government. If accepted they are to be implemented with due diligence; if rejected, the Minister is required to advise the Commission and the Legislative Assembly "as to the recommendations or the parts of the recommendations that are not being implemented. [*Court Act, 22.06(01)(b)]* Moreover, if the Minister does not so advise the Commission and the Legislative Assembly, the recommendations are deemed to have been accepted.

In the *Reference* case, the Supreme Court, also required that Commissions must convene in a timely matter to consider judicial remuneration so that salaries are not allowed to fall because of inflation or drop below the adequate minimum required for judicial independence through Government inaction or delay:

> "As well, in order to guard against the possibility that government inaction could be used as a means of economic manipulation by allowing judges' real salaries to fall because of inflation, and also to protect against the possibility that judges' salaries will drop below the adequate minimum required by judicial independence, the commission must convene if a fixed period of time (e.g. three to five years) has elapsed since its last report, in order to consider the adequacy of judges' salaries in light of the cost of living and other relevant factors." [*Reference, para. 147*]

While the JRC report is not binding on the Government, the response of the Government as tabled in the Legislative Assembly by the Minister – not the JRC report itself - may be appealed in the courts, where the focus of the challenge will primarily be whether or not the Government has provided a rational response with a reasonable factual foundation.

b) Judicial Remuneration Commissions in New Brunswick: 1998-2001

This is the third New Brunswick Judicial Remuneration Commission, established pursuant to the directions provided by the1997 Supreme Court *Reference Case*. The experience to date in New Brunswick has been somewhat clouded by the delayed, two stage implementation of the 1998 recommendations by the Government and the extensive litigation surrounding the response of the Government to the 2001 JRC recommendations, culminating in the 2005 decision of the Supreme Court cited above and discussed below.

i) **The 1998 JRC**:

The 1998 JRC submitted two reports: one on salaries and other benefits (July 30, 1998) and one on pension benefits (October 5, 1998. It recommended that the base salary of $100,412 be redefined to include all taxable income items (car allowance and clothing allowance) so as to total $106,312 and that this amount be increased to $125,000 as of April 1, 1998 (an increase of $18,688 or 17.6%). It further recommended that salary be increased in 1999 by the change in CPI plus $7,500; and further increased in 2000 by the change in CPI plus $5,000 (for a total 3 year increase of $31,188 or 29.3% plus changes in the CPI).

The Government initially accepted in December 1998 the increase to $125,000 for 1998 but rejected the salary increases for 1999 and 2000, accepting only the CPI adjustments for those years. On October 27, 2000, a few months before the appointment of the 2001 JRC, the Government accepted the 1998 JRC recommendations for 1999 and 2000, raising the salary level to

$141,202. The Minister indicated the recommendations were being accepted "because of the necessity to maintain judicial independence, because we are constitutionally bound to have a Judicial Remuneration Commission and because the likelihood of succeeding in a court challenge on this issue is extremely low". [*Communications New Brunswick, NB 909, 27 October 2000*] The application of CPI adjustments for 1999 and 2000 were not fully implemented as recommended by the Commission. In the announcement of the Government's acceptance of the delayed increases, it was noted that the average salary of provincial and territorial court judges (excluding New Brunswick, based on a May 2000 survey), was $138,463; the median salary $136,000, placing New Brunswick 7th among the ten provinces.

ii) **The 2001 JRC**:

The 2001 JRC submitted its report on April 11, 2001, recommending with respect to compensation that judges' salaries be increased to $154,018 in 2001, $161,709 in 2002, and $169,805 plus the application of the New Brunswick Industrial Aggregate Index change in each of these years. It noted that in the third year the recommended annual salary "would be approximately $30,000 less than the salaries of Judges of the Court of Queen's Bench, and marginally lower than the percentage (85 %) that New Brunswick's personal income per capita was in 1999 of the national average." While explicitly rejecting there should be linkage with the salaries of federally appointed judges, the Government later noted, and the SCC cited this in its 2005 decision, that "the recommended increase would result in the judges' salary equaling 85 percent of the salary of federally appointed judges."

The Government rejected the salary increase recommendations of the 2001 JRC, indicating it would instead only adjust judges' salaries in each of the three years by a three year rolling average of the New Brunswick Industrial Aggregate Index rather than, as the JRC had recommended on indexing, by the previous year's Index average. In its response, the Government argued that 1) the JRC misunderstood its mandate, which should have been "to ensure that compensation levels do not fall below the adequate minimum required to guarantee judicial independence", 2) that the recommended increase was excessive, and 3) that the existing salary of the judges was adequate and an increase based on inflation would be sufficient to maintain the adequacy of judges' remuneration. [*SCC 2005, para. 65*]

The New Brunswick Provincial Court Judges' Association sought a review of the Government's response through an application to the Court of Queen's Bench of New Brunswick. The reviewing judge found the Government's reasons for rejecting the salary recommendations of the 2001 JRC to be rational. The NBPCJA appealed this ruling to the Court of Appeal of New Brunswick.

The Court of Appeal similarly concluded that the reasons put forward by the Government in its response met the standard of rationality as outlined in the *Reference* and the appeal was dismissed. The Court found the parity with federally appointed judges argument flawed and accepted "the Government's contention that the remuneration presently available to New Brunswick's Provincial Court judges is adequate in terms of attracting qualified applicants is equally sound." [*Provincial Court Judges' Assn. of New Brunswick v. New Brunswick (Minister of Justice)*, 2003 NBCA 54, para. 9,10]. The decision

did recognize, however, that 4 of the 5 major issues that were said to have been raised by the NBPCJA were successfully argued before the Court. The judgment of the Court of Appeal was appealed by the NBPCJA to the Supreme Court of Canada.

iii) **Disposition by the Supreme Court of Canada of the NBPCJA's Appeal re the Government's Response to the Recommendations of the 2001 JRC:**

The Supreme Court dismissed the appeal of the NBPCJA. The Court found the reasons advanced in the Government's response relative to the adequacy of the judge's existing salary and its characterization of the JRC recommended salary increase as excessive, to be legitimate and based on a reasonable factual foundation. It went on to add that the Government had participated actively in the Commission process and taken it seriously, that its response was neither purely political nor an attempt to avoid the process and there was no suggestion that the Government had attempted to manipulate the judiciary. The Government was faulted by the SCC on some of the 29 recitals in its response, for some parts of its response as being dismissive, and on its justification for departing from the JRC's recommendation as unsatisfactory in several respects. The Court did not accept the Government's argument that nothing had changed since 1998. [*SCC 2005, passim*]

The SCC rejected the Government's contention that the mandate of the JRC is to protect against a reduction of judges' salaries below the adequate minimum required to guarantee judicial independence. It found the Government's questioning of the Commission's mandate "misguided" and its assertion regarding the Commission's role "incorrect." "The part of the response in which the Government questions the Commission's mandate is not

legitimate". It went on to say: "The Commission's aim is neither to determine the minimum remuneration nor to achieve maximal conditions. Its role is to recommend an appropriate level of remuneration". [*SCC 2005,para. 67*]

The Court found much to criticize in the 2001 JRC report, noting 6 examples of the Commission either failing to deal effectively with some arguments in the Government's brief or to address several factors specified in the Provincial Court Act, such as economic fairness or the economic condition of the province. It noted one error of law. The Commission also failed, in the court's view, to address adequately the Association's submissions in support of a reasonable increase, namely those relating to the judges' increased workload and to the salaries of provincial court judges in other jurisdictions. These omissions may have occurred because the parity argument advanced by the Association had "blurred" the Commission's focus. [*SCC 2005,para. 81*]

c) **Supreme Court of Canada Guidelines 2005**

The context for the deliberations of the 2004 JRC is formed not only by a) the commission process and b) the facts of the 1998/2001 New Brunswick JRCs as outlined above but also by c) the new guidance provided by the 2005 decision of the SCC.

Noting with evident regret that "the *Reference* has not provided the anticipated solution, and more is needed," [*SCC 2005, para.3*], the Court commented:

> "Compensation commissions were expected to become the forum for discussion, review and recommendations on issues of judicial compensation. Although not binding, their

> recommendations, it was hoped, would lead to an effective resolution of salary and related issues. Courts would avoid setting the amount of judicial compensation, and provincial governments would avoid being accused of manipulating the courts for their own purposes. [*SCC 2005, para. 11*]
>
> Those were the hopes, but they remain unfulfilled. In some provinces and at the federal level, judicial commissions appear, so far, to be working satisfactorily. In other provinces, however, a pattern of routine dismissal of commission reports has resulted in litigation. Instead of diminishing friction between judges and governments, the result has been to exacerbate it. Direct negotiations no longer take place but have been replaced by litigation. These regrettable developments cast a dim light on all involved. In order to avoid future conflicts such as those at issue in the present case, the principles of the compensation commission process elaborated in the *Reference* must be clarified. [*SCC 2005, para. 12*]"

The Court outlined in considerable detail a set of general principles dealing with judicial independence and the commission process. Under these it discussed a) the nature of the compensation commission and its recommendations, b) the Government's response to the recommendations, c) the scope and nature of judicial review, and 4) remedies available to a reviewing court in judicial review of the Government's response to Commission recommendations. The application of these principles in the NBPCJA appeal case judgment provides the 2004 JRC additional guidance. As the Court noted in its general principles section:

> "Each commission must make its assessment in its own context. However, this rule does not mean that each new compensation commission operates in a void, disregarding the work and recommendations of its predecessors. The reports of previous commissions and their outcomes form part of the background and context that a new compensation committee should consider. A new commission

> may very well decide that, in the circumstances, its predecessors conducted a thorough review of judicial compensation and that, in the absence of demonstrated change, only minor adjustments are necessary. If on the other hand, it considers that previous reports failed to set compensation and benefits at the appropriate level due to particular circumstances, the new commission may legitimately go beyond the findings of the previous commission, and after a careful review, make its own recommendations on that basis. [*SCC 2005, para. 15*]"

In applying these principles in the NBPCJA appeal case, the Court also noted:

> "Whereas a commission's report can normally be relied upon by a subsequent commission to have set an appropriate level of compensation, in certain circumstances, such as where the earlier commission neglected to consider all the criteria enumerated in the *Provincial Court Act* or where it encountered constraints preventing it from giving full effect to one or more criteria, the subsequent commission may reconsider the earlier commission's findings or recommendations when conducting its own review. This may be one such case in which a future commission will have greater latitude than it would otherwise have had. *[SCC 2005, para. 82]*"

Throughout its inquiry, the 2004 Commission has given careful attention to the context within which it is expected to operate as outlined above in section I, 2 of this report. This Commission has paid particular attention to the factors that the Court Act requires be considered in making its report and its recommendations and are the basis of its assessment, *viz:*

1) "adequacy of judges' remuneration having regard to the cost of living or changes in real per capita income;
2) remuneration of other members of the judiciary in Canada as well as the factors which may justify the existence of differences

between the remuneration of judges and that of other members of the judiciary in Canada;

3) economic fairness, including the remuneration of other persons paid out of the Consolidated Fund;

4) economic conditions of the Province, and

5) any other factors the Commission considers relevant to its review"

II. PRELIMINARIES

1) Term of the 2004 JRC

The NBPCJA has raised a question with respect to the length of the term of the 2004 JRC. It is the understanding of the 2004 JRC that the New Brunswick Court Act was amended in 2004 to change the length of the term of a Judicial Remuneration Commission from three years, as it had been for the 1998 and 2001 JRCs, to four years. [See *Provincial Court Act, 22.02(5.1)*]: "Members appointed to the Commission on or after January 1, 2004, shall be appointed for a four year term." Moreover, the Chairman's letter of appointment states that he was appointed to serve until December 31, 2007 and was advised at the same time that the terms of the other members were extended until December 31, 2007 to coincide with this. Our recommendations are therefore for a period of 4 years, 2004-2007.

2) Areas of Agreement

The Commission finds there is basic agreement on the part of the NBPCJA and the Government on a number of things. The parties describe the role of judges and their place in Canadian society in similar terms. Both parties recognize that anyone taking on the role of a judge must give up many things that other citizens in other walks of life enjoy with few if any restrictions. The parties recognize as well that judges are subjected to a variety of pressures in their role. The position of the court as an independent branch of government, separate from the executive

and legislative branches, is well understood by the parties. Both parties accept the view that judges are public servants and not civil servants.

While the Commission recognizes that the parties from time to time raise questions about some of these matters or express concern that the other party's position on an issue may suggest a diminished commitment to any one of these values, there nonetheless seems to us basic agreement. The Commission does not propose to discuss these matters in this report because their importance to the judicial system and society is well understood by the parties, are detailed in their briefs and have been addressed at length in the reports of previous JRCs. They are also clearly stated in the general principles articulated in the Supreme Court's 2005 decision, which can be expected to be the principal guidance for present and future judicial remuneration commissions.

3) Relationship of the 2001 Report and Government Response to the 2004 JRC

In the submissions of the NBPCJA it is argued that the 2004 Commission needs to "reconsider the previous commission's findings with a view to setting a more appropriate 'starting point' income level for 2004'. [*NBPCJA Brief, 6 February 1006, paras. 31, 193*]. The NBPCJA invites the JRC to exercise discretion and view its mandate as extending over six years, 2001-2006, instead of the usual three years. The Association draws heavily on the Supreme Court's reference to the happenings of the 2001 JRC report quoted more fully and cited above, that "This may be one such case in which a future commission will have greater latitude than it would otherwise have had." While this appears to be an invitation from the SCC to this Commission to reconsider the 2001 report and recommendations, no guidance was provided as to how and in what way this might be done.

The Commission notes as well the Supreme Court's direction with respect to remedies: "…if the reviewing court concludes that the commission process has

not been effective, the appropriate remedy will generally be to return the matter to the government for reconsideration. If problems can be traced to the commission, the matter can be referred back to it." [*SCC 2005, para. 44*] The Court added that should the commission no longer be active, the Government would be obliged to appoint a new one to resolve the problems. No such reference back was made in the transit of the appeals through the courts.

The Government argues that "The starting point of this [2004] JRC should be the continuum that exists between the implemented recommendations of the 1998 JRC coupled with what has been paid to the New Brunswick Provincial Court judiciary from April 1, 2001 to March 31, 2004 pursuant to the Government's response to the 2001 JRC." [*Government Response to the Submissions of the Chief Judge an the NBPCJA, March 20, 2006, p. 6*] The Government supports its position by noting that three levels of courts denied the appeal of its 2001 response and makes reference to other comments in the Supreme Court's 2005 decision that:

> "In its response, the Government correctly points to several facts that legitimately support its position that the increase is excessive, namely, the fact that the recommendations are not based on economic conditions in New Brunswick but correspond to a percentage of the salary of federally appointed judges; the fact that such a raise would constitute preferential treatment in comparison with the raises received by senior civil servants in New Brunswick and most other provincial court judges in Canada; and finally, the fact that the increase would far exceed changes in economic indicators since the 1998 recommendations were implemented. Accordingly, the Government can legitimately refuse to implement the recommended salary increase on the ground that it is excessive. [*SCC 2005, para 75*]

The Association also argues that errors made by the JRC in its 2001 report, specifically referred to in the Supreme Court's decision, have a bearing on how the Government's response was handled in the courts. It expresses the view that

on the contention the 2001 JRC's salary proposals were excessive, "...the Supreme Court agreed that the government's reasons for rejection were valid, but only because the Commission had not explained itself clearly when dealing with this particular matter. [*NBPCJA Brief, 6 February 1006, para. 25*] The Association goes too far in suggesting the emphasized phrase, which does not appear in the decision, was the only reason for the Court's decision.

The Commission must conclude that three levels of courts accepted the Government's response as legitimate. The Supreme Court noted that the Government's response met the standard of rationality and did not lack a reasonable factual foundation. It went further to say that: "Absent statutory provisions to the contrary, the power to determine judicial compensation belongs to governments. That power, however, is not absolute. The commissions' recommendations must be given weight." In the view of the Supreme Court, the Government did give weight to the Commission's recommendations.

The Government rejected the JRC salary increase recommendations and proceeded to implement the measures outlined in its response to the JRC. It had the power to do so. Therefore the salary increases granted to the judges in 2001, 2002, and 2003 must stand. However, this JRC is not required, as the Government suggests, to have them serve as the basis for salary recommendations beginning in 2004 for we must be cognizant of what occurred in the litigation of the Government's response, particularly in the analysis provided in the Supreme Court's decision. The Commission has noted caveats raised judicially with respect to the reasons advanced by Government for its rejection of the 2001 JRC recommendations in its response, and these cannot be ignored; they have been given careful consideration in our recommendations.

The Commission sees some merit in the argument of the Association that the shortcomings in the 2001 Commission's report served to justify the Government's position and "ultimately resulted in a lower level of compensation to the judges

than should otherwise have been the case. In that sense, it can be said that the judges have been financially disadvantaged." [*NBPCJA Brief, para. 191*]. We simply cannot know what the Government's response might have been if matters had been presented differently by the 2001 JRC.

III. ASSESSMENT OF ARGUMENTS ON THE FACTORS TO BE CONSIDERED BY THE JRC AS REQUIRED BY THE PROVINCIAL COURT ACT

The specific factors to be considered overlap considerably and the last factor listed is open to involve other related factors such as the recruitment of candidates for the Bench, the comparator of the salary and earnings of lawyers in private practice, considerations of workload, etc. as the Commission may consider relevant. They appear and reappear in the briefs and submissions from the parties; in our report they do the same. It is difficult to see from the way they are set forth in the Act that there is any intended ranking of the factors. It seems to us that JRCs over the years may find it useful or necessary to accord greater ranking to one or another in a given period of review of remuneration as circumstances may require. Discussing them seriatim, as we do below, seems a useful way of ensuring that we deal with the arguments presented to us in the briefs and submissions and from witnesses at the public hearing as well as address the factors we are required to consider. It forms a useful frame for then presenting our recommendations that follow upon this section.

1) The Adequacy of Judges' Remuneration having Regard to the Cost of Living or Changes in Real per Capita Income

The Consumer Price Index (CPI), published by Statistics Canada, although not exactly a cost-of-living index, is a well known index that measures the change in consumer prices. It approximates cost of living changes and is often used in labour agreements for wage adjustments. Submissions from

the Association and the Government reflect the following changes in the CPI for New Brunswick:

2001 1.7%
2002 3.4%
2003 3.4%
2004 1.5%
2005 2.4%

Various private sector forecasts project modest CPI changes for New Brunswick in the vicinity of:

2006 2.1%
2007 1.7%

In the period 2001 to 2003, a New Brunswick judge's salary increased 6.7% (from $141,206 to $150,706) while the CPI for New Brunswick increased 8.7% as reported by Statistics Canada. Moreover, in this period, salaries were adjusted by the change in the Industrial Aggregate Index for New Brunswick, being the indexing mechanism recommended by the 2001 JRC.

In its briefs to the 2004 JRC, the **Government** argues that the salary increases recommended by the 1998 JRC and implemented ultimately by the Government, together with the Industrial Aggregate Index increases granted in the years 1999-2001, established and have maintained adequate remuneration for judges such as to provide financial security to judges. In 2001 the Government maintained that nothing had changed since the implementation of the 1998 salary recommendations to warrant substantial increases beyond those related to inflation, an argument the Supreme Court in its 2005 decision had difficulty with; in 2004 the Government has similarly argued that "Except for some modest cost of living increases, nothing has changed since the last salary increase on April 1, 2003 to impact adversely upon the adequacy of a judge's salary or the complete compensation package", and that "salary has not suffered any real depreciation". [*Government Brief and Response, 2006, B3, D10, J.5, B7*]

The Government however, proposes a one-time adjustment of $1,500, with no justification provided, on April 1, 2004, together with increases of 3 percent (in two stages, April and October) in each of the years 2004, 2005, 2006 and 2007.

In its briefs to the 2004 JRC, the **Association** argues, using Statistics Canada data on changes in the Consumer Price Index (CPI) in New Brunswick 2000-2004, that to merely restore the purchasing power of the judges' salary in 2001, the salary would have to be $164,956 in 2006. [*NBPCJA Brief, paras.131, 132*]

The Association argues, however, that considerably more needs to be done than simply to adjust judges' salaries for inflation in the period beginning in 2004. It states that the role of the JRC is to recommend an adequate salary

"Adequacy", a term nowhere officially defined, is something that can only be subjectively determined. While both parties deal with the issue of the adequacy of judicial salaries in their submissions, they draw different conclusions that are reflected in their proposals for increases. The Government's proposal provides, likely, for a bit more than inflation over the three years and while it provides for a 3 percent adjustment through the years, the percentages are phased in 2 adjustments through the year. The first adjustment on April 1 applies only for 9 months in the year, the second for only 3 months, so that the take home pay in the year is less than the stated 3 percent for the year.

The Commission considers the salary increase in the period 2001 to 2003 to have been less than adequate in addressing the cost of living change in the period. It concludes that in the period 2004 to 2007 annual increases of approximately 2% a year should adequately address the cost of living

factor in the reporting period. But as will become apparent, while the Commission takes account of cost of living changes it feels that other factors, particularly the factor of the remuneration of other members of the judiciary in Canada, need to enter into its determination.

2) **The Remuneration of other Members of the Judiciary in Canada as well as the Factors which may Justify the Existence of Differences between the Remuneration of Judges and that of other Members of the Judiciary in Canada**

The commission considered the submissions in respect to the 'other members of the judiciary' in two parts: A) comparison to federal court judges, and B) comparison to provincial court judges in the other provinces.

A) Comparison to Federal Court Judges

The submissions indicated that there are 28 federal court judges presiding in New Brunswick and the comparison of salary was:

NB Judges Salary Compared to Federal Judges

Year	Federal Judges	NB	Difference	% Difference
1998	176,000	125,008	43,244	-29.0%
1999	178,806	132,756	46,050	-25.8%
2000	198,000	141,206	56,794	-28.7%
2001	204,600	144,118	60,482	-29.6%
2002	210,200	146,744	63,456	-30.2%
2003	216,600	150,706	65,894	-30.4%
2004	*240,000	150,706	89,294	-37.2%
2005	244,800	150,706	94,094	-38.4%
2006	249,696	150,706	98,990	-39.6%

*It should be noted that the 2004 amount is a recommendation, which at this point has not yet been acted upon by Parliament

The **Government's** position with respect to comparisons with federal judicial salaries is clear. It says: "Comparisons with federally appointed Court of Queen's Bench judges is inappropriate, as the criteria used to establish salary for judges at the Federal level do not apply to the provincial level", even though the opening sentence of the paragraph says that comparison is a requirement. [*Government Brief, 2006, para E.6*]. The Commission acknowledges what is said about the criteria mentioned by the Government and is aware of the discussion of this in the 2005 Supreme Court decision, but the Commission nonetheless believes there is value in looking at the salaries of federally appointed judges and their relationship to Provincial Court Judges salaries and, in any event, it is required to give this its consideration.

The Government recognizes that Provincial Court judges' salaries are lower but suggests there are other factors to consider. It produces data to show that when provinces are compared on the basis of Gross Domestic Product (GDP) per capita and the Average Industrial Weekly Earnings (AIWE) of each jurisdiction there is a favorable result, concluding there is a reasonable allocation of resources to judges' salaries. It also looks at the comparison of average total income of families and attached individuals in the highest quintile groups in each province, which it argues makes New Brunswick judges' salaries competitive. Using these measurements and setting the information out in a series of graphs, the Government concludes that what it pays its judges "after taking into account proper consideration of the cost of living and comparisons with families and high earners in each jurisdiction is competitive with other Canadian judiciaries". [*Government Brief, 2006, para. E14*]. It then provides data on the average value of

dwellings across Canada, showing they are considerably lower in New Brunswick than in Alberta, British Columbia and Ontario.

While the data referred to above may well be accurate, its relevance to the Government's argument *re* the comparator of other members of the judiciary in Canada is not spelled out very clearly. For example, only one indicator of lifestyle and cost of living – the average value of dwellings – is cited, whereas there are many other indicators that would need to be examined to be able to draw the implied conclusion that judges are better off in New Brunswick than elsewhere. We are presented with a conclusion but not the rigorous analysis on which it might be based.

The **Association**, while no longer recommending a degree of parity for Provincial Court judges with members of the New Brunswick Court of Queen's Bench, federally appointed and federally remunerated judges, as it had in 2001, points to the ever widening gap between the salaries of these two groups of judges who live and work in New Brunswick. It noted that by 2005 the gap has widened to $65,894 and will widen further to $89,204 plus inflation increases, when compared with the current salaries of provincial judges, if the federal commission's recommendations for 2004 receive Parliament's approval; or in light of the Government's proposals for provincial judges' salaries in 2004 the gap would be $83,197.

The Association submits: "there can be no rational justification for the current considerable imbalance in the two salary levels when one considers the judges of both courts are drawn from the same pool of experienced and successful practitioners". [*NBPCJA Brief, para. 15*] And it continues to point to the "narrowing of the

functional differences between these two courts". The brief reminds the JRC that one of its mandated factors to consider is the remuneration of other members of the judiciary in Canada.

The Commission notes that Federal court judges' salaries have increased since 2001 at a rate greater than the change in the CPI. There are approximately the same number of provincial court judges and federal judges presiding in New Brunswick. We note that provincial court judges have been presiding over cases that in the past were heard by federal court judges. In formulating our recommendation, the Commission attributes some weight to the remuneration level of federal court judges and the rate of increase in their level of remuneration in recent years. The Commission also notes that the evidence suggests the gap between federal and provincial judicial salaries in other provinces has been decreasing over the years we have examined rather than increasing as has been the case in New Brunswick.

B) Comparison to Provincial Court Judges in other Provinces

Citing Mr. Justice Robertson in his decision on the NBPCJA's appeal to the New Brunswick Court of Appeal of the 2001 Government response, the **Association** argues strongly that: "the most obvious comparator group is judges" and especially Provincial Court judges in other provinces and territories. This is in sharp contrast to the **Government's** position: "While comparisons between the compensation of the Provincial Court judges in New Brunswick and other provincial courts in Canada can be make, it is more appropriate to consider the remuneration of other persons paid out of the public purse in New Brunswick as well as New Brunswick economic conditions and the province's

fiscal situation".[*Government Brief, I.3*]. It should be noted that the Government provides no reasons why "it is more appropriate". In the **NBPCJA** Brief, in the table reproduced below, it displays all provincial and territorial salaries from 1998 to 2007; in another table (reproduced below); it compares the national average of provincial salaries with New Brunswick salaries in the same years. [*NBPCJA Brief, paras. 139, 148*]

TABLE 2

Year	Yukon	NWT	BC	AB	SK	MN[1]	ON[2]	QC	NB	PEI[3]	NS	NF & Lab.[4]
1998	135,000	143,881	134,000	142,000	112,961	112,000	152,550	132,000	125,008	112,934	124,000	123,400
1999	135,270	155,200	139,000	152,000	112,961	122,000	161,440	134,640	132,756	131,036	130,000	142,400
2000	138,246	174,000	144,000	170,000	143,000	133,000	172,210	137,333	141,206	141,969	137,000	150,000
2001	135,270	174,000	155,000	170,000	143,000	144,000	185,000	153,813	144,118	144,314	144,000	153,000
2002	172,000	176,784	158,000	170,000	143,000	152,000	198,000	157,658	146,744	152,068	157,000	156,060
2003	178,000	182,972	161,250	200,000	158,000	156,560	206,350	160,811	150,706	161,627	160,140	159,181
2004	189,900	197,814	161,250	210,000	161,634	161,257	209,031	161,133	**150,706**	169,439	163,342	**159,181**
2005	195,407	201,766	161,250	220,000	165,190	**161,257**	213,630	**161,133**	**150,706**	174,904	172,000	**159,181**
2006	**2005+ CPI**	**2005 + CPI**	198,000	220,000	**195,000**			164,560		186,397	176,300	
2007			**198000 + CPI**		**2006+ CPI**						180,708	
			Under review									

Explanatory Notes:

1) The Judicial Compensation Commission for Manitoba, for 2005, has not reported as of this writing.
2) The Judicial Compensation Commission for the Province of Ontario has not concluded its hearings for the years 2004-2005.
3) PEI receives national average calculated on April 1 of each year.
4) The Judicial Compensation Commission for Newfoundland and Labrador has not delivered its report at the date of this writing.

TABLE 3

Year	National Average Excluding NB	NB Salary	Difference	%
1998	129,529	125,008	4,521	-3.0%
1999	137,813	132,756	5,057	-3.6%
2000	149,160	141,206	7,954	-5.0%
2001	157,053	144,118	12,935	-8.0%
2002	165,422	146,744	18,678	-11.3%

2003	173,712	150,706	23,006	-13.2%
2004	174,911	150,706	24,205	-13.8%
2005	180,519	150,706	29,813	-16.5%

Source: Canadian Association of Provincial Court Judges

Setting aside the territories, Table 2 shows New Brunswick in 5th place among the provinces in 1998 after the initial increase recommended by the 1998 JRC was implemented and slipping to 7th place in 2000 after the delayed implementation of the remainder of the 1998 JRC recommendation; by 2002 New Brunswick was in 9th place and since 2003 in last place with the lowest paid judges compared to the other provinces. Table 3 sets out the national average in the years 1998-2005 and shows that New Brunswick, when compared with the other provinces and territories (excluding New Brunswick), drops behind by 16.5 percent or $29,813; when New Brunswick is included in the mix, the drop is15.3 percent or $27,329. The **Government**'s proposals for 2004 salary of $156,803 and of $161,538 in 2005 would of course reduce these percentages and dollar amounts somewhat. The **Association** draws particular attention in these statistics to New Brunswick when compared with its maritime neighbours, Nova Scotia and Prince Edward Island, the latter having 15.3 percent or $27,329; accepted for some years to set its salaries at the national average of Provincial Court judges.

The Association takes the view that while an examination of the salaries of other persons paid out of the public purse is a factor that must be considered, it is "clearly subordinate" to the comparator of the salaries of other judges in Canada. It argues that the setting of judges' salaries is a constitutionally mandated process unlike the process for those in the civil service of the province and that this

distinction needs to be borne in mind in setting salaries and defending them publicly.

Objecting to the Government's proposed increases as too closely aligned with similar increases to Deputy Ministers which it feels is inappropriate and insisting that an adjustment merely for inflation in 2004 and later is insufficient, the Association argues that there needs to be a major increase to decrease the gap between the salaries of New Brunswick Provincial Court judges and their counterparts in other provinces and in the federal judiciary. It proposes a salary equivalent to the national average for 2006, and, presumably thereafter. To do less, the Association, declares is "to inexorably invite a distorted and very harmful perception that the Provincial Court of New Brunswick is an inferior court with inferior judges who somehow hand out second class justice". [*NBPCJA Brief, para. 197*]

With Provincial Court Judges' salaries in New Brunswick the lowest in Canada, it is disappointing that the **Government's** Brief does not address directly, in its 2004 JRC submission, why such a gap is acceptable or should be continued. It seems merely to explain away why this so with an array of statistics, the relevance of which is not clearly spelled out. In most areas of provincial life it seems unlikely that the Government would be complacent about being in last place.

It is especially disappointing because in several places in the 2005 Supreme Court decision, reference is made to the fact that the Government (and even the 2001 JRC) did not address this issue: "the arguments in support of the status quo were not properly dealt with by the Commission. The Commission also failed to

adequately address the Association's submissions in support of a reasonable increase, namely those relating to the judges' increased workload and to the salaries of provincial court judges in other jurisdictions. These omissions may have occurred because the parity argument advanced by the Association had blurred the Commission's focus" [*SCC 2005. para 81*]; and again: "The 2001 Commission rejected the Government's argument that nothing had occurred since the salary increase granted a few months before the Commission was appointed. It faulted the Government for having delayed implementation of the previous commission's salary recommendations. In these circumstances, if the Government's stance on the adequacy of remuneration can be said to have a reasonable factual foundation, it is not because of its reliance upon the fact that nothing has changed since the last increase". [*SCC 2005, para. 78*] *(emphasis added)*

Something did change. As noted above (p. 19), judges' salaries in New Brunswick were in 5th place in 1998, dropped to 7th place in 2000, to 9th place in 2002, and have been in last place since 2003.

The commission considers comparison to other provincial court judges to be a primary consideration in formulating its recommendation. The 'national average' presented is the average of the salary rate of the provinces. It has a bias in the weightings to the smaller provinces. Ontario and Quebec, which have over half the provincial court judges, only receive 20% of the weighting in the 'national average'. We have considered the salary of judges in provinces of similar economic status to be more comparable than the 'national' average in the formulation of our recommendation. Similarly, the Commission accepts that the economic conditions in Ontario, Quebec, Alberta, British

Columbia and Newfoundland & Labrador contribute to understandable differences in judicial remuneration.

3. **Economic Fairness, including the Remuneration of other Persons Paid out of the Consolidated Fund**

In its brief to the 2004 Commission, the **Government** seeks to compare judges' salaries to "other persons paid out of the Consolidated Fund, lawyers in private practice and the civil service and, finally, other wage earners in the Province". [*Brief, para. F.1*]

It provides data on the application of wage restraint measures going back to the early 1990s and pay practices covering Deputy Ministers, lawyers, salaried and specialist physicians and elected officials. It provides data on average total income of families and unattached individuals in the third quintile in New Brunswick in 2003 as well as of persons in the highest quintile group and data on average household expenditures. Some of this data has already been discussed in pages 21, 22 above. The Government's view is that judges are well paid in New Brunswick. The question that remains for the 2004 JRC, however, is: are they adequately paid?

The **Association** argues in its Brief that lower priority should be accorded to this factor and greater priority to the factor requiring New Brunswick judges be compared to other members of the judiciary in Canada in the determination of an appropriate salary. It doubts that there is any "ripple back effect" on the salaries of government employees' because of judges' salary increases. If there is a concern about the perception of this, it suggests "the government can and should take a stance in defense of judicial salaries on the basis of judicial independence and explain to public sector employees that a linkage simply does not exist." [*NBPCJA Brief, paras. 160,161*]

In considering others paid from the public purse, it is necessary to look at New Brunswick Deputy Ministers in considering fairness as it applies to judges. The range for this group is from $114,088 to $138,684 as of April 1, 2005. We are told that some years ago the salaries for Deputy Ministers were higher than for judges. This has no longer been the case for some time for a variety of reasons. We also note the fact that the salary of New Brunswick Deputy Ministers is lower than that of their counterparts around the country and has been for some time. They rank below the 25th percentile when compared to other Canadian jurisdictions.

Clearly Deputy Ministers and others in public employ are a comparator group. However, there is not for this entire group, as there is for judges, a prescribed legislated, indeed, even constitutionally related, process for the determination of remuneration for this sector. Some in this group are unionized. For the others, there is some connection on the wages they receive to the salary outcomes of collective bargaining of the unionized group. The **Government** proposes that salaries for judges be increased for the years 2004-2007, in successive years and in two stages, by 3 percent each year, together with a one time payment of $1,500; the increases for Deputy Ministers are noted in the same time period as being in successive years as 2%, 2.5%, 3% and 3%. [*Government Brief, paras. F2, J6 (a-l)*]. The Government additionally proposes that the JRC: "approve, in principle, the future percentage of salary change for Provincial Court Judges be comparable to the percentage of salary change for New Brunswick Deputy Ministers, based on the General Economic Increase (GEI) over a similar period of time". [*Government Brief, para. J6 (j)*] The **Association** essentially argues that to do so blurs the distinction between public and civil servants, between the Judiciary and the Executive as separate branches of government. To do so is:

> "totally inappropriate," [in the view of the Association, because it would]: "circumvent the task of the Commission, upset the constitutional process and signal a return to the pre-Commission era when judicial salaries in New Brunswick were in fact pegged in that way. It is submitted that what is being suggested by Government would involve nothing less than this Commission abdicating its constitutionally mandated role in the determination of judicial salaries". [*NBPCJA Response, para. 4*]

The Commission shares both the Association's concerns with respect to the role of future JRCs and the appearance of establishing or reestablishing a direct link to the remuneration of Deputy Ministers. Even if the percentage increases for Deputy Ministers and judges turn out to be the same in any given year, we feel that linkage in this fashion should be avoided.

We have not only reviewed salaries and salary increases of Deputy Ministers but also those of others paid from the public purse such as specialist physicians, and we have looked at the remuneration of executive staff of Crown corporations, NB Power, etc., whose salaries are related in some way to Government and exceed those currently paid to judges. We have reviewed the volumes of the "Public Accounts for the fiscal year ended 31 March 2004" and earlier. As a result we find that increases in the years 2000-2005 salaries were as follows:

Deputy Ministers	22%
Lawyers	31%
Specialists	46.9%
Physicians	49%

We also note that employees of NB Power earning over $140,000 saw their salaries increase by 35.7 per cent in these years and the Chief

Medical Officer by 30.7 per cent. In the same years, judges' salaries increased by 6.7 percent.

We recognize the law of supply and demand as it affects recruitment in areas of human resource management and that market differentials are often needed in areas where there are severe shortages of people. We assume that the salaries awarded to these others paid from the public purse are appropriate. In the overall scheme these salaries are deemed by management to be fair under the circumstances and, however reluctantly, by other employees of an organization who do not benefit from such considerations. Qualified people in these areas have great mobility in terms of the job market. It is understood that exceptions have to be made apart from general policy guidelines on salary administration.

Judges have virtually no mobility. Judges cannot move from province to province and they must give up many things in taking on their position whereas others paid from the public purse have far fewer constraints. It is inappropriate to suggest, as the Government seems to do, that the absence of mobility in their case somehow works against them when looking at remuneration. Mobility and labour scarcity are important factors that must be attended to by the Government as employer; but they are not the only grounds on which exceptions can be made. Just as Government looks at the different circumstances of those in high demand and adjusts its general policies of recruiting or wage restraint, so, too, does Government need to look at the different circumstances that apply to judges. To say there are no supply/demand problems in recruiting judges and they should get what everyone else gets in terms of salary adjustments is not to say that there are no other standards of measurement that need to be applied, other differences that need to be considered in their case.

The witness for the NBPCJA, Dr. McGaw, addressed the issue of economic fairness by suggesting that there were two dimensions to this concept: horizontal equity, which implies that people in similar circumstances should be treated similarly; and vertical equity implies that people in different circumstances should be treated differently. In looking at economic fairness for judges in its horizontal equity dimension, he argued that New Brunswick judges were under-paid when compared with judges in other provinces in terms of salaries and also when it is seen that judges in other provinces are narrowing the gap between themselves and their federal counterparts which is not what has been happening in the case of New Brunswick judges. He did not feel that New Brunswick judges were being treated fairly from a vertical equity perspective, arguing that the Government ignored the education and employment mix in New Brunswick when compared to Canada as a whole when it sought to compare income to GDP per capita but did not include federal transfer payments in its calculations. And in terms of vertical equity, Dr. McGaw made reference to those high earners in Crown corporations or agencies or paid from the Consolidated Fund who received increases in the years 2000-2005 ranging from 22% to 49% when compared to judges receiving 6.7%. [McGaw Paper, p. 1]

In view of the way it is phrased: 'economic fairness, including the remuneration of other persons paid out of the Consolidated Fund", with the clause "including the remuneration" modifying economic fairness, the Commission interprets this as not limiting this factor only to a comparison with those paid from the public purse. Its task is also to determine what economic fairness is for judges, what should an adequate salary be for judges? It is certainly well understood that judges are public servants rather than civil servants. The Commission needs to look at the compensation of civil servants in considering the factor of economic fairness, to give wage adjustments in the civil service due consideration

and to appreciate the Province's concern for its long-standing policy of wage restraint. We have done so. We do note that the Government's policy on wage constraint has been loosening in recent years and is no longer a legislated matter as it was in the previous decade. But the Commission needs, as well, to consider what is fair and adequate for the remuneration of judges even while making the comparisons it must.

4. The Economic Conditions of the Province

The Commission received much data and information from the parties in their briefs. We also benefited from the testimony of the witnesses called by both parties. We read the Auditor General's Report on the financial status of New Brunswick. The commission consulted a number of monthly and quarterly commentaries from banks, provincial auditors general reports of other provinces, newspapers and other regularly available sources on the state of and the outlook for the provincial and Canadian economies that might inform us on the economic condition of the province; the parties were provided with an opportunity to comment if they wished on such materials. It is obviously a complex set of issues, for while there is an abundance of data, there are a number of conclusions that can be - and are -drawn from the data.

The **Government** in its brief was fairly conservative in its assessment. It pointed to New Brunswick being 9th among the provinces in nominal GDP per capita, equivalent to 75.7 percent of the national average. In terms of personal income per capita, New Brunswick was in 8th place among the provinces, attaining 84.8 percent of the national average. Its budget forecasts for 2005 see real economic growth at 2.1 percent (as the report was being written, we noted that this turned out to be only 0.5 percent, the second lowest in Canada and worst performance for New Brunswick in 15 years and will comment on this below), lower than that for Canada at 2.8 percent. It noted weaknesses in the forest industry, particularly in pulp and

paper. It noted the adverse effect of the rising Canadian dollar on exports and manufacturing, now and for the future. Total wages and salaries were up by 3 percent in the first 9 months of 2005; retail sales were up by 5.4 percent in the first 11 months of 2005, led by an upturn in new auto sales. Inflation was up because of higher fuel prices; employment and unemployment levels were fairly steady. It pointed to a number of major investment activities coming in the years 2006-09 such as completion of a major section of the Trans-Canada highway, expansion and renovations to hospitals and schools, the building of the new LNG plant in Saint John and the refurbishment of the Point Lepreau nuclear facility which will contribute to economic growth and employment. With the United States the Province's biggest export market, the Government expressed concern about the impact of high petroleum prices and the Iraq war on the health of the American economy. It noted as well that the provincial debt continued to decline. It pointed to a number of fiscal challenges the province would face in the coming years as a result of declining growth in population, rising costs of health and senior care, etc. [*Government Brief, para.G.1-G.10*]

In looking at possible salary increases for judges, the brief warned: "the fact that the outcome of one particular year may have been generally positive is not a guarantee that it will remain so for the following years. A Commission should maintain a much broader perspective than the particular result registered in the course of one fiscal year. "[*Government Brief, para. B.26*] The Commission certainly agrees that it is important to take a longer view.

In response to the NBPCJA's brief, the Government takes the view not only that the Supreme Court and other courts found the 2001 JRC salary recommendation "excessive", but also "out of line with the Province's situation". [*Government Response, para. B.5*] *The* Commission is aware

that all three courts upheld the Government response in 2001 as being both legitimate and based on a factual foundation. It notes, however, that while the courts all had much to say about the excessiveness of the 2002 salary recommendations, much of it was directed toward this being the result of the 2001 JRC recommending a kind of parity with federally appointed judges. There is not a lot of specific commentary by the courts on the arguments of the Government related to economic conditions. Most comments deal largely with the failure of the Commission to deal with not only the economic conditions of the province but also with the factor of economic fairness as well as its failure to challenge the Government about the then present adequacy of judges' salaries. [*SCC 2005, paras.78, 81, 82, and passim*] In the absence of commentary by the Commission and reviewing the arguments of the Government, the Supreme Court concluded there was a rational basis for the Government's position. It had reservations, as did the Appeal Court, which rejected four of the five main arguments of the Government, but in the end both upheld the Government's response. There is nothing in the decision of the Court that it assessed the economic conditions factor argument of the Government to conclude anything like the view that the recommendations were "out of line with the Province's situation."

The **Association**'s view of the economic conditions of the province was less conservative. Quoting from Government prepared material on the highlights of the budget and from privately prepared forecasts, the Association sketched out a considerably brighter picture. In its brief, it predicted growth in 2005 a t 2.1-2.3 per cent, after strong growth in 2004; stated foreign exports had increased 10.8 % compared to 8.6 % nationally; noted that manufacturing rose 11.1% compared to 8.4% nationally; private and public capital investment increased by 7.4% to a record $4.3 billion; and average weekly earnings increased by 3% compared to 1.6% nationally; and record high employment and unemployment down to

9.8%. The Association pointed as well to the province's surplus in 2004-2005 of $112.3 million and net debt reduction of $53.1 million. It observed that in 2005-2006 the budget was projected to be balanced and provision was made for a surplus of $98.9 million. (As this Report was being written, the Government reported on 17 August 2006, that the final surplus came in at $243.6 million and debt decreased by $122.6 million). The Association noted as well that New Brunswick's debt per capita is the third lowest in Canada and that the province enjoys the best credit rating east of Ontario. It cited a Bank of Montreal forecast that places New Brunswick ahead of Nova Scotia and Prince Edward Island with a GDP for 2006 of 3% compared to the other provinces at 2.5% and 1.8% respectively. As the Association observed in its brief: "the economy of New Brunswick is in a relatively strong position and in many respects stronger than that of our neighbouring provinces of Nova Scotia and Prince Edward Island …[and] it is submitted that this Commission should not feel significantly constrained in making its salary recommendations based on the prevailing economic condition of this province". [*NBPCJA Brief, paras. 169, 163-168*]

In the **Government's** response to the Association Brief, it was pointed out that the increases it proposed for 2004-2007 surpass the actual and projected increases to the CPI. It noted that in the five years, 1999 to 2004 the New Brunswick economy grew at an annual rate of 2.4 percent compared to the national average of 2.9%, placing the province in 7th place; in the same years it indicated that personal income growth of 3.1 percent as compared to the national average of 4.4%. The response further pointed out that the manufacturing sector was going through a difficult period, highlighting the closures of the Aditya Birla-Tembeck pulp mill in Nackawick and one in Bathurst along with difficulties in this sector in Miramichi. The Commission notes, however, that this situation has altered greatly through the reopenings that have taken place since the

writing of the response. The decline of GDP to 0.5 percent in 2005 which the Government brief viewed with alarm, may well, in the long term, appear to be more an explainable blip as manufacturing resumes and as the prospects for the pulp industry brighten considerably with prices moving higher in recent months compared to the past two years as has recently been reported in the media. The Government did not challenge other economic facts in the Association's brief.

The **Association's** response to the Government's brief relied on its expert witness, Dr. Richard McGaw for commentary. Dr. McGaw took issue with the Government's use of average weekly earnings in New Brunswick compared to other provinces as an indicator that the province pays its judges well because in such a comparison the province fares well. Dr McGaw argues that this is not a reasonable basis for comparison because the mix of educational levels and jobs is quite different, which he sets out in 2 tables. In this regard he notes the Government is not comparing likes with likes. He also takes exception to the Government's argument that "there is a reasonable allocation of resources to judges' salaries in New Brunswick when compared to most jurisdictions of similar financial means". He points out that using GDP per capita is not an appropriate way of determining if the province is allocating a "fair portion of the province's financial resources to judges' salaries" since the resources available to the province are not limited to GDP per capita since it receives substantial transfers from the federal government to account for the lower economic status of the province. When using total revenue from taxes and transfers and when looking at the similar provinces of Nova Scotia and Prince Edward Island, both in receipt of transfer payments and both with considerably higher salaries for judges, he sketches out in Table 4, using the "multiple" measurement of number of persons' tax revenue it takes to pay a judge's salary, he shows that for N.B. it is 16.95, for Prince Edward Island 19.59 and for Nova Scotia 20.11. He states that the

equivalent multiple for all provinces is the same as P.E.I., 19.59. He concludes that: "If New Brunswick were at that average, the salary for judges would be $174,300, which is very close to the salaries in Prince Edward Island and Nova Scotia."

While objecting to the relevance of the data used in these Government examples and their validity in relation to the Government's arguments in these particulars, Dr. McGaw goes on to comment on the overall economic conditions of the province. He says: "The view taken by the Province in its submission is reasonably balanced and generally in line with other independent reviews.... The New Brunswick economy is not expected to go through either a boom or a bust. The only criticism of the Government's brief is one of tone. There is a sense portrayed that all may not be well in the future." But in Dr. McGraw's view:

> "New Brunswick's financial picture is as positive as it has been in years. The simple truth is that the state of the economy and the state of the finances of the province provide no argument for making judges in New Brunswick the lowest paid in Canada... In terms of ability to pay, the Province has no convincing argument to make". [*McGaw Brief, p. 12*]

The Commission also considered the comprehensive comparison of all of the provinces' key economic indicators that was contained in the Saskatchewan Auditor General' Report dated August 19, 2005. On all measures, New Brunswick appears to be ranked in the middle of all provinces.

The New Brunswick Auditor General's report for 2005 states:

> "In general, the indicators for the last ten years show that the Province of New Brunswick's financial position has improved in sustainability, flexibility and vulnerability, with some deviations

> from this trend showing in 1999 and 2000. For the most part, the indicators affected by these deviations showed more positive results in the past five years." [Report, p. 4]

Is the glass half full or half empty, or to use another metaphor, are economic conditions, like beauty, in the eye of the beholder? We agree with the Government that it is necessary to take a longer view when assessing the salaries of judges and we suggest it is also necessary to take a longer view when assessing the economic conditions of the province. The Commission must interpret what it has read and heard from the parties and draw its own conclusions from the plethora of detail that has been advanced for its consideration. If it is contended that Dr. McGaw's and the Association's view is too rosy that, "New Brunswick's financial picture is as positive as it has been in years", it seems likely to us the economic conditions of the province are better than they were in 1998 when the judges were granted a substantial increase in salary and, taking the long view, probably much better. The Commission has concluded that there is no adverse economic condition in the province that should influence its recommendations.

5. **Any other Factors the Commission Considers Relevant to its Review**

Submissions from the parties indicated that an important factor for the Commission to consider is the impact salary has in recruiting practicing lawyers to the judiciary.

The Government argues that its proposals, for increases and by having regard for the total remuneration package of judges, provide for the present and future financial security of judges and are such as to attract candidates to apply for judgeships. As well the Government asserts that its proposals achieve a measure of economic fairness relative to comparable professional groups. It rejects once again, as it did in 2001, any form of parity with the

salaries of federally appointed judges. It argues, by analogy, that parity with Provincial Court Judges in other provinces should not be considered because of the differences in "economic conditions in each province and the salaries required to attracting qualified candidates from major urban centers in the respective provinces". [*Government Brief, 2006, B16*] Once again the Government suggests, as it did in 2001, that it is necessary to look at the total value of a judge's remuneration package, including life insurance, health and dental benefits, Canada Pension Plan contributions and, especially, pension benefits rather than merely salary when assessing the adequacy of judges' salaries. It is argued that the total compensation package is competitive with the salary or earnings of lawyers in private practice and would not constitute deterrence to attracting competent persons to the Bench. The Government also compares the salaries of lawyers in the New Brunswick public service with judges and concludes that this is very competitive, given the salary range of $38,000 to $110,136 as of October 2005. The Commission requested and received the Morneau Sobeco report to Government on which these comparisons were based.

The Government argues at length, as it did in 2001, that when the salary and benefits of a judge are compared to the salary of a lawyer in private practice, the comparison is not unfavorable, indeed, it may be a bit favorable. The Government is at pains to show that a judge's total compensation is competitive with a private lawyer's salary. It notes that a New Brunswick lawyer in private practice in 2004 in the 75th percentile for the group, would have earnings of $203,500 (a projection from the from 2000 JCBC data to 2004) compared to a judge's total compensation ranging from $202,500 to $216,000 depending on the age of retirement. The Commission had difficulty in understanding fully the chart provided in D.9 of the Government's submission. The JRC asked the Government for additional data and received a copy of its consultants', Morneau Sobeco, report. Even with this it is difficult for the Commission to sort this out to our satisfaction. For example, the

employer's contribution to a judge's life insurance is a taxable benefit to the judge as it would be for a partner; the employer's CPP share is a tax deduction for a partner's firm whereas the judge and the partner would each receive a tax credit for their share; the employer's share of health and dental insurance would similarly be tax deductible for the partner's firm and the partner's share of these would be a tax credit as it is for judges. The partner's ability to deduct the employer's share of CPP, health and dental insurance means that it is paid out of gross income or revenue that would otherwise have been distributed to the partners but these and other expenses do not come out of after tax income. In speaking of this in the Government's Brief in 2001, it states "A lawyer, as a partner in private practice, would be required to make both the employee and employer contributions to the Canada Pension Plan (and life insurance, health and dental insurance)" but do not discuss the tax implications which raises a question of reliability. [*Government Brief, 2001, para. G.3.3*]

When it comes to the pension benefit of a judge relative to a private lawyer, the matter is much more complex. The general impression abroad is that it is a considerable benefit, particularly if one has not been looking after preparing for retirement. However, without expert analysis, and the 2004 JRC simply did not have sufficient time, given the tight requirements to report, to engage an expert, all we can do here is to raise concerns about how these benefit matters might affect a judge when compared to a private lawyer. We are not persuaded by what we have seen to be certain that a judge and a private practice lawyer have competitive equality or that it is clear, as the Government concludes that it is fair to compare a judge's total competition to a private lawyer's earnings, net income, or salary. In any event the data with respect to lawyers' earnings is old. It is obviously difficult to obtain information on salaries and compensation for private practice lawyers in New Brunswick, which makes comparisons if not questionable at least difficult.

It needs to be stated as well that Provincial Court judges in other parts of Canada also receive generous pension and other benefits which are similar or, in some cases, even better in some respects.

Comparison of judges and private practice lawyers is important in two ways. It enters into arguments about what an appropriate salary for a judge should be and it enters into the question of how available private practice lawyers are to be candidates for a judgeship. Is the present salary of a judge so attractive, especially because of pension and other benefit considerations, that recruiting private practice lawyers presents no problem as the Government seems to suggest? Or is it the fact that the current salary is not sufficient to attract such candidates as the NBPCJ argues? The Association argues that given the very large gap between the salaries of federally appointed judges and provincial court judges, private practice lawyer interested in becoming a judge may generally much prefer an appointment to the Court of Queen's Bench instead of the Provincial Court or may not seek an appointment to the latter, which would not serve well the public interest and society as a whole. If there are compelling reasons to suggest there should not be absolute salary parity of provincial court judges with federally appointed judges because of the criteria associated with the latter, as the Supreme Court noted in 2005, still the Commission feels that the very great disparity between salaries paid to judges of the two courts is a factor – clearly not the only or necessarily the most important factor - that must somehow enter into the setting of an appropriate salary for provincial court judges.

The briefs of the two parties discuss at length whether the supply of candidates for judgeships is ample or sparse. There was also much discussion of this at the public hearing. Clearly there are candidates who are willing to be considered and there are currently no vacancies. There was concern expressed by the Association that for the reasons discussed above there may be an insufficient number of candidates from the group of private lawyers.

The Commission was not convinced that the number of candidates was too low, as it appeared to be in 1998 when that JRC considered this matter. The Commission, however, has some concern that there may be too few from the private lawyer group but this is not a matter on which there can be certainty. There appears, from what we have read and heard, an increasing number of judges coming from the ranks of crown prosecutors, the public service and criminal law practice. Clearly they would have considerable experience in the kinds of cases coming before the court and it is to be expected that a number of judges should, and will continue, to come from this group in the future. It may be that judges coming from a corporate law background will be less experienced but this does not surely mean they might not make fine judges or, indeed, even better judges as they take hold. The Commission feels that there needs to be a balance of backgrounds represented on the Provincial Court to best serve the people of this province. We note, for example, that there are still no judges on the Court drawn from lawyers with academic backgrounds. And so we have a concern whether or not lawyers from private practice are being discouraged or encouraged; salary would seem to have some bearing on the matter.

We note that salaries of public service lawyers, as stated in the Government Brief, range from $38,532 to $110,136 as of October 1, 2005. [*Government Brief, para. F.2 Lawyers*]. We have no way of knowing whether such a range is adequate or not. Given the attention paid to Crown prosecutors and defense counsels and their work in the court system in the Government Response, which suggests they have similar burdens if not quite the same responsibilities in all areas, they seem to be presented as an ideal pool from which to expect candidates to be drawn for judgeships. [*Government Response to NBPCJA Brief, paras. C3-C23 passim*]. There is no question that individuals from this group would receive a very substantial, and even for the most senior a substantial, increase in salary if elevated to the Bench given the 2003 salary of a judge; of course, it would be even more attractive if judges receive an even

higher salary in 2004 and beyond. If it is the case that more judges now and in the future are and will be drawn from this group, this could have a depressing effect on judicial salaries. The Commission does not feel that this situation should influence its thinking in recommending judicial salaries nor the Government's in selecting among candidates for appointment to the Bench.

IV. OTHER MATTERS

1) **Pensions**

The pension arrangements and vacation and sick leave arrangements were made known to the Commission. Both the Province and the NBPCJA have expressly stated that the pension arrangements are satisfactory and need not be adjusted. The Commission is satisfied with this response. The increase in salaries proposed will, of course, affect increases in pension benefits for future retirements.

Similarly, vacation and sick leave benefits were not put in issue by the parties and the Commission sees no reason for any change at this time. The vacation leave provisions are contained in Regulation 15 and section 1 of the *Provincial Court Act*.

Part of the Commission's task is to review the adequacy of pension and other benefits of judges in addition to salary. Pension was not a matter presented in either the Government's or the Association's brief. The Commission formally asked the parties if they intended to bring anything forward with respect to pension and were formally informed they did not intend to do so. The Commission saw no need to inquire further on this topic.

2) **Chief Judge/Associate Chief Judge**

A request is made by the Chief Judge and Associate Chief Judge that additional compensation should be paid for their services. The Chief Judge and Associate Chief Judge request a salary differential or supplement expressed in percentages rather than a specified amount as is now the case. They point out that the

implementation of the $10,000, which initially represented 8% of the judges' base salary, has been eroded to the present level of 6.6%. The Chief Judge and Associate Chief Judge point out that their duties and responsibilities are increasing which is making the recruitment of replacements less attractive.

The history of salary differentials as recommended by earlier Judicial Commissions is as follows: In the first report and recommendations on salaries and benefits issued on July *30,* 1998, the Commission recommended the following differentials: "The salary of the Chief Judge should be the salary of a judge plus $10,000 and the salary of the Associate Chief Judge should be the salary of a judge plus $5,000", representing 8% and 4% respectively.

The same differential was maintained in the report of the 2nd Judicial Remuneration Commission. With the increase in judicial salaries in 2000, the differential percentage amounted to 7.1% and 3.6%; by December 2003 it dropped to 6.6% and 3.3% and is currently at that level.

The practice around the country is similar to that in New Brunswick, with Chief Judges and Associate Chief Judges receiving an administrative supplement on top of their judicial salaries:

COMPARISON OF SUPPLEMENTS PAID TO CHIEF JUDGES AND ASSOCIATE CHIEF JUDGES IN OTHER PROVINCES		
PROVINCE	As of December 1, 2004	
	CHIEF JUDGE % Increase	ASSOCIATE CHIEF JUDGE % Increase
British Columbia	12	6
Alberta	7.2	3.6
Saskatchewan	6.2	3.1
*Manitoba	6.2	3.1
Ontario	11	8.6
Quebec	17	15
Nova Scotia	8.0	5.0
P.E.I.	2.9	

**Newfoundland	6	3
*Judges' submission of 10% for Chief Judge and 5% for Assoc. Chief Judge for 3 yrs. commencing Apr.1/05 not yet reported		
** Commission's submission commencing Apr.1/04 not yet reported		

The Province in its response agrees in principle with the proposal that the salary supplement paid to the Associate Chief Judge and the Chief Judge should not be a fixed amount but rather a percentage of the amount paid to a Provincial Court Judge. The Province believes that the supplement paid to the Chief Judge should be double that paid to the Associate Chief Judge. Therefore, the Government suggests that, effective April 1, 2006, the Chief Judge should receive a supplement of 8% of the salary paid to a Provincial Court judge and the Associate Chief Judge should receive a supplement of 4%, which reflects the historic premium paid for these added duties.

The Commission recognizes that the Chief Judge and Associate Chief Judge do have additional responsibilities and should be compensated for these above what is paid to the judges of the Provincial Court. It believes that this recommendation, like the others, should be retroactive to April 1, 2004.

3) ***Per diem* Rate**

While there has been agreement between the Government and the NBPCJA on the above matters, what has been placed in issue is the *per diem* rate that is paid to retired judges. Section 7.1 of the *Provincial Court Act* specifies that a retired Judge selected to serve on an established panel of such judges shall be paid a daily rate of 1/251 of a judge's salary. This rate also applies to a full-time Judge who is required to work extra time on weekend remand duties since he or she may receive payment at seventy-five per cent of this rate in lieu of a vacation day. This becomes therefore a matter of judicial compensation as well as a matter of the payment of retired, *per diem* judges.

The Chief Judge is recommending that the *per diem* rate be 1/220 of the judge's salary to reflect the actual days a full-time judge is expected to preside. He further suggests that the number further reflects the fact that although a regular full-time sitting judge is entitled to an annual vacation of 30 working days to accrue at the rate of 2 ½ days for each month of service, a judge working on *per diem* basis does not have the benefit of accruing this vacation leave.

The Province opposes this suggestion and states that the request would increase the *per diem* rate by 14% over and above the percentage of 13.7% increase that the *per diem* judges would receive if the Provinces suggested increase in salary is recommended.

The Province states that the vacation granted to full-time judges was not factored into the *per diem* formula. The reason for this was that retired judges who currently act as *per diem* judges do not earn vacation.

Per diem judges do not have an employer/employee relationship. The *per diem* judges are retired and have a generous pension with the per diem rate paid on top of those benefits.

The practice around the country in counting days varies from 1/208 in Alberta, 1/210 in Ontario, 1/220 in PEI, 1/224 in Nova Scotia, 1/225 in British Columbia, 1/243 in Saskatchewan, 1/248 in Quebec, to 1/251 in New Brunswick.

The Commission recognizes that to change the statutory rate will require a legislative change. It seems to us that since it affects the remand payment rate of judges as well as the payment of per diem judges and interprovincial judges, using presiding days in the calculation is appropriate.

4) **Vacations**

In its initial submission, the Government recommended that "judges appointed prior to January 1, 2006 can carry over no more than the vacation leave he or she had accrued as of December 31, 2005 plus the vacation days earned in 2006; that effective December 31, 2006, a Provincial Court Judge who exceeds the applicable limit above forfeits the excess days; and that a Provincial Court Judge, appointed after January 1, 2006 shall be allowed to accrue and carry over a maximum of 30 vacation days". [*Government Brief, H, k., l., and m.*] This was stated briefly in the recommendations section of the Brief and there was no discussion in other sections.

The Association, in its response brief, noted, "it had not received any prior notice on this item" [but indicated] that "Section 15 of Regulation 84-104 provides that unused vacation credits can only have been carried over with the consent of the Minister". [*NBPCJA, Response, para. 28*] It further indicated that the Minister could simply follow the regulations. Chief Judge Dumas addressed the issue in the hearing, showing how vacation credits have grown for a variety of reasons.

Since this is a matter that the Minister can presently administer to some extent, the Commission concluded that in the absence of more detailed submissions by the parties it would not address this issue in its report.

V. 2004 JRC CONCLUSIONS

Successive Commissions in New Brunswick, beginning with the pre-Reference case MacLauchlan Commission in 1989, the 1998 JRC, the 2001 JRCs and our own, have wrestled with the need to reposition the remuneration of New Brunswick provincial court judges with federally appointed judges and with the judges in other provinces. The MacLauchlan Commission noted there was a "gap" of $58,000 with those in the federal judiciary and New Brunswick ranked last with counterparts in other provinces. The MacLauchlan Commission recommendations sought to reduce the gap but these

recommendations were not followed by the Government and, by the time of the first Supreme Court mandated JRC in 1998, the gap had widened to $75,000.

The 1998 JRC noted in its report in 1998 that:

> "Average incomes in the Province are comfortably over 80 per cent of the national average, the tax burden is the second lowest in the country, New Brunswick's credit rating is third among the provinces and the Provincial Government is budgeting surpluses. While it is not a time to be profligate, the fiscal crisis of the early 1990s has passed and it is time to reconsider the basic problem of the appropriate level of judicial remuneration. Relations between the Provincial Government and the Court have been severely strained over the past 10 years, and while difficult circumstances have called for difficult decisions, further delay in deal with the matters affecting the Court on the grounds of parsimony verges upon stinginess."

Despite this clear admonition, relations did not change very much. The Government only accepted the recommendation of the 1998 Commission for an increase in 1998 - which did have the effect of moving New Brunswick into 5th place with other provinces and narrowing the gap with federal judges to $51,000. But the recommendations for 1999 and 2000 were only implemented late in 2000 by a Government and in the face of impending litigation by the judges. In 2000 New Brunswick judges moved down to 7th place and the federal gap increased to $57,000.

By 2001, average incomes in the Province moved up to over 85 per cent of the national average but only the increases for inflation recommended by the 2001 JRC were implemented by the Government for the years 2001-2003. Relations between the Provincial Government and the Court became even more strained as litigation of the Government's response to the 2001 recommendations traveled through three courts and was not decided by the Supreme Court until July 22, 2005, which has left the judges with no adjustments since 2003 and likely three years will have expired before any increases are paid for those years.

As things stand now, New Brunswick provincial judges have been in last place since 2003 when compared to other provincial judges and the current gap with federal judges has widened to nearly $66,000 and may go to $90,000 if and when the Federal

commission's recommendation that federal salaries be increased to $240,000 beginning with the year 2004 is implemented by Parliament.

This Commission believes that the time has come to reposition provincial court judges' salaries. With the Government, we believe there should not be parity or a formula based degree of parity between provincial court judges and federally appointed judges. But we believe that the ever-widening percentage differential between a federal judge sitting and living in Edmundston, Fredericton or Saint John and a provincial court judge sitting and living in the same cities needs to be reduced. Having an eye on the relativity of federal judicial salaries with those of provincial judges' salaries must have some importance or the Legislature would not have included this factor as a required comparison. It cannot be dismissed and we do not conclude that the Supreme Court dismissed it when it accepted the Government's argument that parity with federal judges would be excessive given the different criteria that enter into determining the federal judge's salary. Indeed, the Supreme reaffirmed the appropriateness of this factor, indicating only that it could not be determinative.

While, again with the Government, we do not favor setting a New Brunswick Provincial Court judge's salary at the average of provincial court judges across the country, as some provinces now do, including Prince Edward Island, and as the Association has recommended, we believe that the province's judges should not be in last place. While the comparator of "other members of the judiciary in Canada," even when modified by "the factors which may justify the existence of differences" between them and New Brunswick provincial judges, may not be the only comparator or the most obvious and rational one, as has been implied by the Association and even in the courts, it is a very important comparator. There may be times when factors such as the economic conditions of the province or economic fairness need to be accorded higher priority when weighing the factors, as JRCs must, when recommending an appropriate salary for judges. But these are not such times as we assess the other factors. We believe that economic fairness to judges requires us to give greatest weighting to the salary relationship with other provincial court judges in Canada. The Supreme Court's decision, noting this had

not been taken into account in the recommendations in 2001, almost enjoins this Commission to do so this time. Disagreeing with the Government, the Court observed that things had changed between 1998 and 2001; particularly the salary relationship with judges in other provinces and this had not been addressed. It is with some regret that we note in the presentations to this Commission that the Government continues to argue that nothing has changed to require a significant increase in judges' salaries. The Government seems almost to accept the fact that judges' salaries should be in last place interprovinically, since it did not directly address this evident condition in its briefs, except to suggest that different, not necessarily more adverse, economic conditions prevailed in New Brunswick.

The Government has argued strenuously this time and in 2001 that the economic conditions of the Province, the differing economic conditions of some of the other provinces, as well as the need to ensure fairness within the Province with others paid from the Consolidated Fund are factors that require heavier weighting than the relativities of Canadian judges' salaries. Indeed, the line of argumentation is that these factors are in fact why an adequate salary for our judges when compared to other provincial court judges cannot be paid or why fairness to others in provincial employ must override fairness to judges. They argue for a "made in New Brunswick" salary formulation even though such an approach cannot withstand close scrutiny because of the non-New Brunswick factors the Commission is required to consider.

Taking the long view, as the Government has encouraged us to do, it is evident from the briefs and other sources we have consulted, things are better economically in New Brunswick. We are not in an economic crisis such as when the Government legislated restraint, for that law has passed from the books, though this Government and, we should think, most Governments need to view all matters with the prudence that is required. There are ups and downs in the economic outlook as both parties suggest. The Association has seriously challenged some of the arguments of the Government as to either the appropriateness or relevance of the indictors they have chosen. In balance, we accept the view of the New Brunswick Auditor General in his 2005 Report:

> "In general, the indicators for the last ten years show that the Province of New Brunswick's financial condition has improved in sustainability, flexibility and vulnerability, with some deviations from this trend showing in 1999 and 2000. For the most part, the indicators affected by these deviations showed more positive results in the past five years". [Report of the New Brunswick Auditor General – 2005, p. 14]

Similarly, the charts in the Saskatchewan Provincial Auditor's Report for 2005 display data for all provinces, in support of what the New Brunswick Auditor General has said. We conclude that economic conditions of the Province over the past 10 years have been improving and, in some cases, such as net debt as a percentage of GDP, interprovincial comparisons of interest costs as a percentage of Revenue, and credit rating are doing much better. Using these same reports we have also concluded that New Brunswick has been holding its own or in some cases doing much better than our Maritime neighbors in Nova Scotia and Prince Edward Island. We conclude, therefore, that the Government does not have strong arguments when it suggests that economic conditions or economic differences with other provinces over the long term mean there is an ability to pay problem when it comes to increases in judges' salaries. There are, of course, always challenges as well as opportunities for governments in the future. But government is about choosing priorities and it our contention that the Government needs to give higher priority to repositioning judges' salaries than it has done in the past.

The Government relies heavily on the argument that economic fairness requires comparing judges' salaries with those of others paid from the Consolidated Fund and this is, of course, necessary because of the Commission's mandate. More specifically, it argues as it did in 2001 that judges are not only adequately paid now but also well paid when looking at the salaries of others paid by the Province and that this is "consistent with the circumstances and the reasonable expectations of the New Brunswick community". [*Government Brief. paras. J.2 and K.1 (iv)*] But the question before the Commission is not whether they are well paid but whether they are adequately paid. In accepting the Government's arguments on the excessiveness of the 2001 salary recommendations, the Supreme Court did say that "such a raise would constitute

preferential treatment in comparison with the raises received by senior civil servants in New Brunswick" and was not based on economic conditions in New Brunswick", but this was in the context of the comparator in the 2001 recommendations being the salary of federally appointed judges. [*SCC 2005, para. 75*] And the Supreme Court, it needs to be remembered, also stated that the 2001 JRC had not dealt with the Government's argument on the adequacy of the judges' salaries or the status quo in this regard. The Government repeats what it said in 2001, that the present salary places judges in the top 5 per cent of New Brunswick wage earners even though the Supreme Court rejected this in 2005, stating that such an argument "bears little weight in itself … [and] this information is meaningless because salaries in the group in question may vary widely". [*SCC 2005, para. 80*]

We discussed at length in III, 1-5 above, the positions of the parties on the economic fairness factor and our views on the arguments advanced. In brief we conclude that the Government has many pay grades and categories and recognizes differences for departures from general pay policy guidelines such as human resource supply and demand problems. Moreover, the General Economic Increase (GEI), which the Government proposes to apply to judges as it does to Deputy Ministers, is only one component in remuneration adjustments that a civil servant may receive; for many it does not represent the only adjustment in a given year. We presented data above on the percentage increases of Deputy Ministers, lawyers, specialists and physicians, as well as those in Crown corporations and other agencies in the years 2000-2005 to show they were different, too, from general policy. Our point is that judges, too, are different and their need to depart from general pay policy guidelines can and should be defended on rational grounds. We concluded that the evidence advanced by the Government for comparing judges total remuneration with that of the salary or net income of a private practice lawyer was sketchy, that the facts on the particulars of the earnings of private practice lawyers in New Brunswick simply did not exist, and that the Commission did not have the time to engage experts to satisfy itself on the position of the Government in this regard, given the time constraints on reporting.

We concluded, as well, that while we were satisfied that there are a sufficient number of candidates for judgeships, we are concerned that present salary may be a factor in attracting private practice lawyers to the Bench and concerned that there needs to be a healthy mix of different backgrounds represented in the Court – private practice lawyers, former Crown prosecutors, academics, and public sector lawyers for the public interest to be well served.

The Commission is concerned that any link between Deputy Ministers and judges be established or re-established in matters of remuneration. To do so would only serve to cloud the distinction that needs to be maintained between the Executive and the Judiciary in the public mind and throughout society. The Supreme Court has been very clear: "The judiciary must both be and be seen to be independent". [*SCC 2005, para. 6*] As we have said above, even if the percentage increases for Deputy Ministers and judges turn out to be the same in any given year, we feel that any direct linkage in this fashion should be avoided. We therefore reject the Government's proposal that " the future percentage of salary change (after October 1, 2007) for Provincial Court Judges be comparable to the percentage of salary change for New Brunswick Deputy Ministers, based on the General Economic Increase (GEI) over a similar period of time". [*Government Brief, para. J6 (j)*]

While recognizing that the nature of the work provincial court judges do has changed over time, with greater devolution of cases once adjudicated in the Court of Queen's Bench through the assignment of areas of jurisdiction by Parliamentary enactment, we conclude that this was addressed by the 1998 JRC when it noted that 90 per cent of the criminal cases were processed in the provincial court. That number, we were told, has now risen to 98 per cent. While we have taken note of this and of the absence of Justices of the Peace in New Brunswick, which adds to the workload of provincial court judges, we feel, as did the Nova Scotia tribunal, that these issues can more properly be addressed by the Government assessing the number of judges required for the effective operation of the court.

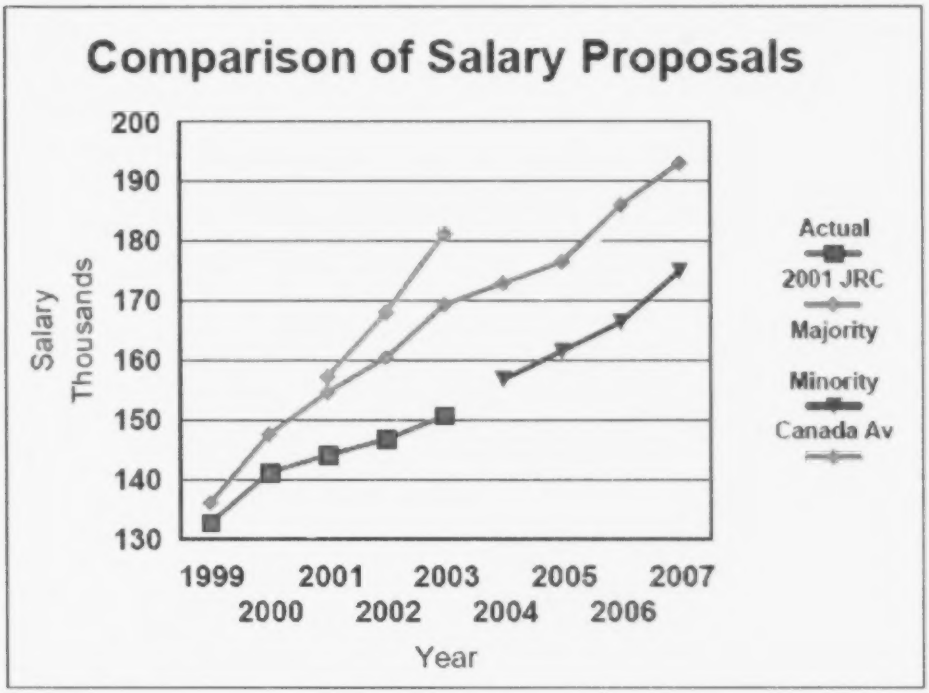
Taking all factors into account, we are recommending a substantial increase in the salaries of Provincial Court judges, one that will see a judge' s salary rise from its 2003 level of $150,706, over a 4 year period, to $186,000 in 2007, an increase of 23%. Of this amount, 8% compounded reflects estimated CPI changes; the remainder, better aligns the salaries of New Brunswick Provincial Court judges with other members of the judiciary in Canada, particularly provincial court judges in other provinces. The largest increase comes in the first year because we feel:

a) that the increases granted by the Government in 2001-2003 fell below inflation in those years
b) that while the recommended 2001 JRC recommendations were deemed by the Government and the courts to be excessive, adjusting only for inflation in those years saw the salaries of New Brunswick judges begin to drop steadily relative to their counterparts in other provinces and relative to the federal judiciary
c) that while we cannot know what the Government might have done in 2001 if it had received a recommendation from the 2001 JRC, one that in the Supreme Court's view had "adequately addressed" the Association's submissions "in support of a reasonable increase, namely those relating to the judges' increased workload and to the salaries of provincial court judges in other jurisdictions", [SCC 2005, para 81] (emphasis added) instead of one that it deemed excessive, we do know that the salaries of New Brunswick judges fell behind in the years 2001-2003 and has continued to do so as they await the outcome of the 2004 JRC's recommendations.

We do not believe the recommended increases for 2004-2007 are excessive given the mandate the Commission has to recommend an adequate salary for these years in light of the factors we have been obliged to consider and in light of the history of the travails of past JRCs. We believe that we are not recommending preferential treatment for judges in comparison with the raises received by others paid from the Consolidated Fund since we have discussed differences at length above. Commissioner Kitchen shares many of the concerns we have and sees the need for an upward adjustment because the judges have fallen behind their counterparts in other

provinces although his minority view, set out below in the report, recommends a lower increase. We are confidant that we have respected the criteria set out for us to assess and that our recommendations are fair and impartial; their implementation essential to maintain the independence of the Court.

The following chart shows the differences in the majority and minority recommendations, the Canadian average for provincial court judges, the actual salary and the 2001 JRC recommendation. It illustrates that the minority's recommendation, rather like the Government's submission, does not do enough to diminish the gap with other provinces. The Commission's (majority's) recommendation would see progress made but New Brunswick would still be below the Canadian average in the years 2006 and 2007. It suggests as well that, while the 2001 JRC recommendation may have been excessive, the Government's 2001 response saw the judges fall behind.



VI. RECOMMENDATIONS

1) **Salary**

a) The Commission recommends that the salary for a Provincial Court judge be increased from $150,706 to $172,000 as of April 1, 2004;

b) The salary be increased to $177,200 on April 1, 2005,

c) The salary be increased to 182,500 on April 1, 2006 and

d) The salary be increased to $186,000 on April 1, 2007

2) **Remuneration of Chief Judge and Associate Chief**

The Commission recommends that the salary supplement to the Chief Judge should be 8% of the amount paid to a Provincial Court Judge and 4% for the Associate Chief Judge. It is further recommended that these adjustments be retroactive to April 1, 2004, to coincide with the recommended increases to Provincial Court judge salaries.

3) **Per *diem* Rate**

The Commission recommends that the *per diem* rate for *per diem* judges and the remand payment for full-time judges be calculated on the basis of 1/220 of a judge's salary instead of the present rate of 1/251, recognizing that to effect this a change in legislation will be required.

VII. MINORITY REPORT

OF THE

2004 NEW BRUNSWICK JUDICIAL REMUNERATION COMMISSION

August 31, 2006

Andrew M. Kitchen, Commissioner

I. THE PROCESS

I am confident that the process followed by the 2004 Judicial Remuneration Commission was an open process which provided for a fair and objective hearing as contemplated by the Supreme Court of Canada. In my opinion, the various submissions received were thorough and comprehensive in representing the respective views of the parties submitting them. And, I believe that the 2004 Judicial Remuneration Commission has made a reasonably honest attempt to objectively consider the submissions of the parties, given the array of individual perspectives and background experiences which naturally influence the thought process on the part of the three individuals appointed to this Commission. The fact that this Commission was unable to arrive at a full consensus on a final report (which becomes a majority report and a minority report and attending recommendations) should not be viewed as detracting from the value, objectivity and fairness of the process followed.

II. THE MAJORITY REPORT (Narrative and Conclusions)

With some notable exceptions as detailed below, the Majority Report would seem to be generally reasonably thorough and comprehensive in offering a historical perspective on the evolution of judges' salaries as well as an analysis of the submissions and representations made by the parties prior to, during and following the public hearings held on April 3-5, 2006.

The fact that I have commented on only a few of the statements contained in the narrative and conclusion sections is not intended to infer that I agree with those other statements contained therein. The only inference to be drawn is that those matters referenced below represent areas of greatest concern. The limited timeline available following receipt of the Majority Report drafts has also proven to be a major constraint in producing the Minority Report.

For ease of comparative reference, I will follow the sequence contained in the Majority Report commencing with the "Assessment of Argument on the factors to be considered by the JRC as required by the Provincial Court Act."

1) **The Adequacy of Judges' Remuneration having Regard to the Cost of Living or Changes in Real Per Capita Income**

On page 20, the Majority Report includes the following statement under "Adequacy", and in relation to the Government's proposal;

> "The Government's proposal provides, likely, for a bit more than inflation over the three years and while it provides for a 3 percent adjustment through the years, the percentages are phased in 2 adjustments through the year. The first adjustment on April 1 applies only for 9 months in the year, the second for only 3 months, so that the take home pay is less than the stated 3 percent for the year."

In fact, the Government's proposal provides for a four year compounded increase of **13.8%** compared to the four year compounded actual and forecasted CPI increase of **7.9%**.

The last sentence of the above quotation seems even more confusing. Since April 1, 1996, the judges have consistently had a pay review date of April 1 each year. Consequently, when increases are proposed for April 1 and October 1 of any given year (as they are in the instant case), the April 1 increase applies for 6 months and the October 1 increase applies for 6 months (not 9 months and 3 months).

With respect to this factor, it is important to note that the four year compounded actual and forecasted CPI increase for the applicable remuneration period is **7.9%**. That is the yardstick for measuring appropriateness and adequacy under this factor.

2) **The Remuneration of other Members of the Judiciary in Canada as well as the Factors which may Justify the Existence of Differences between the Remuneration of Judges and that of other Members of the Judiciary in Canada**

A. Comparison to Federal Court Judges

The Majority Report incorporates a table at page 21 reflecting the annual $ and % difference between the Federal judges' salary and N. B. judges' salary for each year from 1998 until 2006.

The following table illustrates both the $ differential and the % differential for the period 1998-2003, **the period for which rates have been approved and implemented for both groups**. There is no certainty with respect to the 2004 remuneration level for federal judges. Parliament has not yet considered the Federal Commission's recommendations.

Year	Federal Salary	NB Salary	$ Differential	% Differential
1998	176,000	125,008	50,992	-29%
1999	178,806	132,756	46,050	-25.8%
2000	198,000	141,202	56,798	-28.7%
2001	204,600	144,118	60,482	-29.6%
2002	210,200	146,744	63,456	-30.2%
2003	216,600	150,706	65,894	-30.4%

There is no formula linkage between the two in determining appropriate salary levels for Federal judges and N.B. Provincial Court Judges, nor should there be. The Supreme Court of Canada, in its 2005 decision, stated at para 72:

> "It can, however, consider the fact that the salaries of federally appointed judges are based on economic conditions and lawyers' earnings in major Canadian cities, which differ from those in New Brunswick."

I do not view this statement as being one which embraces the notion of maintaining either a $ differential or a % differential between Federal judges' salaries and N.B. Provincial Court Judges' salaries.

Although we know what the Federal Commission has recommended as a salary for Federal judges for 2004, we do not know how Parliament will respond to that "recommendation". We do know how the N.B. Government responded to the 2001 JRC recommendations and what the Supreme Court of Canada had to say about that Government decision. That experience alone should give this Commission reason to avoid making any assumptions on how Parliament might respond to the Federal Commission's recommendation.

The Majority Report makes the following concluding statement on this matter at page 24:

> "The Commission also notes that the evidence suggests the gap between federal and provincial judicial salaries has been decreasing over the years we have examined rather than increasing as has been the case in New Brunswick."

Clearly, for the six year period leading up to 2004, there has been no significant deterioration in the percentage differential between the salary levels of Federal judges or N.B. Provincial Court judges.

B. Comparison to Provincial Court Judges in other Provinces

It is worthwhile restating the legislated factor under which this comparison is to be considered:

(a.1) "the remuneration of other members of the judiciary in Canada as well as the factors which may justify the existence of differences between the remuneration of judges and that of other members of the judiciary in Canada,"

(Emphasis added)

The Majority Report seems to deal summarily with the key caveat in this factor ("as well as the factors which may justify the existence of differences") through its closing statement for this section (page 28):

> "Similarly, the Commission accepts that the economic conditions in Ontario, Quebec, Alberta, British Columbia and Newfoundland and Labrador contribute to understandable differences in judicial remuneration."

Given that the Majority Report appears to have given primary consideration to this factor in fashioning its salary increase recommendations, a more in-depth analysis of those factors which might justify the existence of differences in remuneration would seem to have been in order.

In regard to the criteria for determination of remuneration for federally appointed judges and the applicability of that criteria to New Brunswick, the 2005 Supreme Court of Canada decision notes the following at para. 71 and para. 72:

(para. 71) "The Court of Appeal correctly highlighted the facts relied on by the Government and the weakness of the Commission's report in this regard (at Para 159):

> 'Historically, federal judicial remuneration commissions have consistently accepted that the federal salary should be uniform and, with one exception, not reflect geographic differences. Additionally, federal commissions have consistently recognized that the uniform salary must be set at a level that is capable of attracting highly qualified candidates. This factor is problematic with respect to potential applicants practicing law in Canada's larger metropolitan centers. Their incomes and salary expectations are understandably greater than those practicing in smaller communities. Rather than recommending a salary differential based on the geographic location of a judge's residence, federal commissions have concluded that the salary level must be set at a level which

> does not have a chilling effect on recruitment in the largest metropolitan areas of the country. For this reason, the recommended federal salary is adjusted to reflect this geographic disparity.'
>
> (para.72) "The role of the reviewing court is not to second-guess the appropriateness of the increase recommended by the Commission. It can, however, consider the fact that the salaries of federally appointed judges are based on economic conditions and lawyers' earnings in major Canadian cities, which differ from those in New Brunswick." (Emphasis added)

Much the same can be said for a number of other provincial jurisdictions; **i.e. the salaries of judges for a number of other provinces** "are based on economic conditions and lawyers' earnings in major Canadian cities, which differ from those in New Brunswick."

- British Columbia (Vancouver)
- Alberta (Edmonton, Calgary)
- Ontario (Toronto, Ottawa)
- Quebec (Montreal, Quebec City)
- Manitoba (Winnipeg)
- Nova Scotia (Halifax)

Prince Edward Island has three provincially appointed judges, one of which is the Chief Judge. Having previously adopted a practical approach of utilizing the national average for salary adjustments, we are told that the resulting ranking of their salaries as third highest in Canada has necessitated a review of their approach to establishing remuneration for judges.

The **Nova Scotia** Tribunal on provincial court judge's salaries and benefits (2001-2004) was confronted with a seemingly unique set of circumstances which, for them, necessarily elevated the issue of salary relativity with

federally appointed judges. The Tribunal noted the following in that regard in their 2002 report (at page 6):

> "This parity argument, particularly in Nova Scotia at the present time, has been etched in the conscience of all concerned by the creation of the Family Division of the Supreme Court of Nova Scotia. Seven Judges of the provincially appointed Family Court of Nova Scotia were 'elevated' to the federally appointed Family Division of the Supreme Court to provide a 'unified' service for virtually all family related issues: divorce, matrimonial property, adoption, custody, guardianship, family maintenance and family welfare or child protection related issues etc. However, this new unified family division serves only the Halifax and Sydney regions. In the rest of the province, Provincial Family Court Judges handle maintenance, custody and family welfare or child protection issues as they always have done, and even handle some of the 'federal judge issues' on a local reference-judge basis. Moreover, we are told by the Judges' Association, without objection, that much of the work of the Family Division of the Supreme Court is in the area formerly covered by such judges when they were in the Provincial Family Court. In other words, provincially appointed judges of the Provincial Family Court are doing very similar work to their 'elevated' former colleagues in the Supreme Court Family Division but are currently being paid $60,000 a year less."
>
> (Emphasis added)

The Nova Scotia situation would appear to be unique, at least in relation to the situation in New Brunswick.

The **Saskatchewan** Provincial Court Commission found itself in a position of being uniquely constrained by the very legislation that guided its review of remuneration for Provincial Court Judges. In their December 31, 2005 report, they note the following in that regard (at 3.1, page 14):

> "While both Government and the judges have views on the matter, the only standard to which our mandate makes reference is the national average. In the 'Act', this is defined to be "the average of the salaries paid to judges of provincial courts or territorial courts of the other provinces and territories of Canada, calculated as of the most recent occurrence of the date January 1". [Act, paragraph 35] The significance of this concept is that in the event a Commission's advice to government with respect to salaries is not acceptable, the Minister may
>
> "where the report recommends a salary that is higher than the national average, fix a salary, in a manner that meets constitutional tests of judicial independence and n an amount that is not less than the national average, that is to be substituted for the salary recommendation the report [Act, paragraph 45(1) (b) (ii)]"

This provision is unique because there is no comparable provision in the legislation dealing with Commissions in any other province. Further, it constrained this Commission in a way not anticipated by the reasoning of the Supreme Court of Canada in the 2005 New Brunswick case."

(Emphasis added)

Nevertheless, it is clear that, for the most part, judges elsewhere receive a higher level of remuneration and that concern over continued widening of the percentage gap has some validity. The extent to which it impacts the fashioning of a salary increase recommendation **must be considered within the context of the supporting or mitigating impact of the other legislated factors to be considered.**

3) **Economic Fairness, Including the Remuneration of other Persons Paid out of the Consolidated Fund**

In its assessment of this legislated factor, the Majority Report follows the lead of the Association in singling out only a few specific groups of employees (those who seem to have received the highest level of increase). There are

approximately 3000 management and non-union workers and approximately 33,000 unionized provincial workers paid from the Consolidated Fund. The Majority Report focuses on the remuneration increases for a group that would constitute less than one-half of 1% of the entire group.

The Majority Report notes the increase levels for:

Deputy Ministers

The Majority Report observes at page 30 that "some years ago the salaries for Deputy Ministers were higher than for judges" and that Deputy Ministers salaries rank below the 25th percentile when compared to other Canadian jurisdictions. The Report notes that the maximum rate for Deputy Ministers effective April 1, 2005 was $138,684 (**compared to the $177,200 April 1, 2005 rate being recommended for judges in the Majority Report**).

Lawyers

The Majority Report notes at page 44:

> "There appears, from what we have read and heard, an increasing number of judges coming from the ranks of crown prosecutors, the public service and criminal law practice. Clearly they would have considerable experience in the kinds of cases coming before the court and it is expected that a number of judges should, and will continue, to come from this group in the future."

The Majority Report notes at page 44 that the October 1, 2005 maximum rate for public service lawyers is $110,136 (**compared to the April 1, 2005 rate of $177,200 being recommended for judges in the Majority Report).**

Chief Medical Officer
Medical Specialists
Physicians

The Majority Report notes at page 32:

> "We recognize the law of supply and demand as it affects recruitment in areas of human resource management and

> that market differentials are often needed in areas where there are severe shortages of people".

In the Government's submission, it was noted that as of March 31, 2005, "there were 32 general practitioners vacancies and 19 specialist vacancies." Testimony at the hearing revealed that the Chief Medical Officer position could not be permanently filled for a number of years and had been covered through an acting assignment. (**Compared to the judges situation where there are no vacancies and at least 20 qualified candidates available to fill the next available position).**

Employees of N.B. Power

There employees are employed by a "separate employer" under the Public Service Labour Relations Act and, as such, are not "persons paid out of the Consolidated Fund". Their remuneration level is irrelevant under this legislated factor.

As already indicated, these groups (excluding the N.B. Power workers) account for approximately one-half of 1% of "those persons paid out of the Consolidated Fund".

The Government refers to public sector wage restraint measures initiated in the early 1990's and provides the following salary increase information for management and non-union provincial public sector workers paid from the Consolidated Fund:

Management and Non-Bargaining Public Staff

Period	% General Economic Increase
1991 – 1994	3% Total Increase
1995 – 2000	1.5% per year average
April 1, 2003	0.5%

Oct. 1, 2003	1.5%
April 1, 2004	0.5%
Oct. 1, 2004	1.5%
April 1, 2005	0.5%
Oct. 1, 2005	2%
April 1, 2006	1%
Oct. 1, 2006	2%
April 1, 2007	1%
Oct. 1, 2007	2%

Testimony through a government witness indicated that there are approximately 33,000 unionized provincial workers paid from the Consolidated Fund. The general economic increase pattern negotiated with these workers has evolved over the past decade from annual increases of 1% for 6 months and .5% for six months, to 2% per year and, more recently, to 2.5% per year for settlements of at least five years duration. It was explained that some groups of workers like Nurses, Nurse Managers and Supervisors, Pharmacists, Medical Physicists, Pharmacy Technicians etc. received special pay adjustments in an attempt to relieve demonstrated recruitment/retention pressure points. A report prepared for government indicated that the Province would experience a shortage of about 900 **nurses** if action weren't taken by 2004/05. Even with the action taken, **the pay for New Brunswick nurses apparently still usually ranks about 3rd amongst the four Atlantic Provinces**. The recruiting issue for Pharmacists relates to an inability to compete, particularly so with the private sector retail pharmacies who offer more money, greater benefits and superior working conditions.

In the absence of those demonstrated significant recruitment/retention issues which the government feels compelled to tackle, unionized public service workers are negotiating settlements based on the evolved general economic increase

pattern referenced above (**presently 2.5% per year for settlements of at least 5 year duration**).

The Government's submission supported by the testimony of witnesses during the April 3-5, 2006 public hearings reflects the **ongoing application of public sector wage restraint measures** since the early 1990's, which have included flexibility to provide adjustments for demonstrated significant recruitment/retention issues.

The Government has identified and articulated five fiscal challenges presently confronting the province:

- Expenditure demands continue to outpace revenue growth
- Rising costs of health and senior care
- **Constraining growth in public sector wages, as well as addressing occupation-specific recruitment and retention issues**
- Infrastructure requirements, especially in the health, education, transportation and environmental sectors; and
- Declining growth in population and the shift in age composition to a more mature society will have an impact on revenues and the demand for and type of public services provided.

The relevance and potential impact of this remuneration assessment factor has been fully recognized by the Supreme Court of Canada. The rationality of such a factor was dealt with in the 1997 SCC decision re: PEI at para 184:

> 184 "Although the test of justification – one of simple rationality – must be met by all measures which affect judicial remuneration and which depart from the recommendation of the salary commission, some will satisfy that test more easily than others, because they pose less of a danger of being used as a means of economic manipulation and hence of political interference. Across-the-board measures which affect substantially every person who is paid from the public purse, in my opinion, are prima facie rational. For example, an across-the-board reduction

> in salaries that includes judges will typically be designed to effectuate the government's overall fiscal priorities, and hence will usually be aimed at furthering some sort of larger public interest. By contrast, a measure directed at judges alone may require a somewhat fuller explanation, precisely because it is directed at judges alone."
>
> (Emphasis added)

Furthermore, the Commission is aware of the caution noted by Chief Justice Larmer:

> "To be sure, a salary cut for superior court judges which is part of a measure affecting the salaries of all persons paid from the public purse helps to sustain the perception of judicial independence precisely because judges are not being singled out for differential treatment...Nothing would be more damaging to the reputation of the judiciary and the administration of justice than a perception that judges were not shouldering their share of the burden in difficult economic times."
>
> (Emphasis added)

4) The Economic Conditions of the Province

The Majority Report, at page 35, refers to a number of fiscal challenges the province would face in the coming years {Government Brief, para. G.1 – G.10} but makes no mention of the specifically referenced fiscal challenge most relevant to the present situation, namely:

"Constraining growth in public sector wages, as well as addressing occupation – specific recruitment and retention issues"

The Majority Report observes, at page 36, that:

"There is not a lot of specific commentary by the courts on the arguments of the Government related to economic conditions".

It is, though, worthwhile noting what the Supreme Court of Canada did say with respect to economic conditions in its 2005 decision.

> (para.72) "The role of the reviewing court is not to second-guess the appropriateness of the increase recommended by the Commission. It can, however, consider the fact that the

> salaries of federally appointed judges are based on economic conditions and lawyers' earnings in major Canadian cities, which differ from those in New Brunswick.".
>
> (Emphasis added)

> (para. 75) "In its response, the Government correctly points to several facts that legitimately support its position that the increase is excessive, namely the fact that the recommendations are not based on economic conditions in New Brunswick but correspond to a percentage of the salary of federally appointed judges; the fact that such a raise would constitute preferential treatment in comparison with the raises received by senior civil servants in New Brunswick and most other provincial court judges in Canada; and finally, the fact that the increase would far exceed changes in economic indicators since the 1998 recommendations were implemented. Accordingly, the government can legitimately refuse to implement the recommended salary increase on the ground that it is excessive."
>
> (Emphasis added)

Yet, seemingly in spite of the above references, the Majority Report draws the following conclusion at page 36:

> "There is nothing in the decision of the Court that it assessed the economic conditions factor argument of the Government to conclude anything like the view that the recommendations were 'out of line with the Province's situation.'."

With regard to the year 2004, the Government noted the following:

- Statistics Canada estimates real growth for 2004 at 2.0% raking New Brunswick **7th** in Canada (N.B. has historically been mid-range)
- Statistics Canada reports that New Brunswick's nominal GDP per capita in 2004 is 75.7% of the national average ranking New Brunswick **9th**
- New Brunswick's personal income per capita in 2004 was 84.8% of the national average ranking new Brunswick **8th**

The Majority Report chooses to rely more on the New Brunswick Auditor General's Report for 2005 that "the indicators for the last 10 years show that the

Province of New Brunswick's financial position has improved in sustainability, flexibility and vulnerability, with some deviations from this trend showing in 1999 ad 2000.

The Majority Report (page 39) seems to accept university professor Dr. McGaw's view in March of 2006 that:

> "New Brunswick's financial picture is as positive as it has been in years. The simple truth is that the state of the economy and the state of the finances of the province provide no argument for making judges in New Brunswick the lowest paid in Canada....In terms of ability to pay, the Province has no convincing argument to make."

The 2005 Auditor General's Report would have been based on data for the year ending 2004/05. That report speaks to the financial situation for the decade leading up to that point. Dr. McGaw's conclusions were arrived at in March of 2006, presumably based on the most recently available data at that time which would have been for 2004.

The relevant time lines are important since it was not until April 27, 2006 that the economic growth figures for 2005 became available. Neither the Auditor General nor Professor McGaw would have been aware of these figures at the time of the Commission's public hearings on April 3-5, 2006. In fact, at the time of the hearings, the Government was still holding fast to its forecast of a 2.1% real growth for 2005 (the Association's prediction for 2005 was between 2.1% and 2.3%).

The figures released on April 27, 2006 revealed that the New Brunswick economy:

- **grew by just 0.5% in 2005 (compared to 2.9% for Canada and 4.5% for Alberta**

- **had the second slowest growth rate in the country (Newfoundland and Labrador had a 0.4% growth), and**

- **had the lowest growth rate since the 1991 recession**

In response to the release of these figures, David Chaundy, senior economist with the Atlantic Provinces Economic Council made the following statement:

> "They (key industries) are a big part of the economy and if they are going to be weak in the next three years the growth and therefore employment are going to be weaker....you can't turn that around overnight, but we do have to look at how we improve the competitive position of some of those firms that might still survive."
>
> (Source: The Daily Gleaner)

Remembering that as late as early April, 2006 both the Government and the Association were still projecting 2005 economic growth to be at the level of at least 2.1% and that the economic growth figures for 2006 will likely not be available until late April, 2007, the Majority Report makes the following prediction (page 37) at a time when we are only part way through 2006:

> "The decline of GDP to 0.5 percent in 2005 which the Government Brief viewed with alarm, may well, in the lone term, appear to be more an explainable blip..."

In its March, 2006 brief, the government was still predicting a real growth of 2.1% for 2005. It was unaware of the figure of 0.5% since it did not surface until three weeks following the public hearings. The Majority Report's characterization of the 0.5% GDP growth as "an explainable blip" **would seem to be premature and unfounded**, given that we are only part way through 2006.

Nonetheless, it is clear that the N.B. economy grew by only 0.5% in 2005 (the second slowest growth in the country and the lowest N.B. growth since the 1991 recession). At present, there is absolutely no way of knowing if it is "an explainable blip" or the beginning of a trend. It is the most recent economic growth data of record. It is what it is.

It does, however, call into serious question the Majority Report's concluding remarks (at page 40) on its assessment of the economic conditions of the Province:

> "The Commission has concluded that there is no adverse economic condition in the Province that should influence its recommendations."
>
> (Emphasis added)

5) Any other Factors the Commission Considers Relevant to its Review

This section of the Majority Report is dedicated primarily to the matter of recruiting lawyers to the judiciary.

Clearly, this is an issue which must be given very full consideration. As a general principle, the adequacy of a salary level for most occupations is first assessed against its ability to ensure that qualified candidates are recruited and retained. The ability to recruit is, perhaps, even more relevant here given the Government's public sector wage restraint measures which have been slowly evolving since the early 1990's and which continue to provide some flexibility for special pay adjustments in an attempt to relieve demonstrated recruitment/retention pressure points. And, it has current and future relevance given the Government's identification of the following list of five fiscal challenges confronting the province:

- Expenditure demands continue to outpace revenue growth
- Rising costs of health and senior care
- Constraining growth in public sector wages, as well as addressing occupation-specific recruitment and retention issues
- Infrastructure requirements, especially in health, education, transportation and environmental sectors; and
- Declining growth in population and the shift in age composition to a more mature society will have an impact on revenues and the demand for and type of public services provided.

(Emphasis added)

During the Commission's public hearings of April 3-5, 2006, witnesses were questioned by the Commission with respect to what might constitute a recruitment/retention issue within the provincial public service. Through testimony, the Government provided examples of the kinds of recruitment/retention issues that needed to be addressed through a salary on wage adjustment:

- **Nurses** – a government study concluding that the Province would experience a shortage of 900 nurses by 2004/05 if the compensation issue were left unaddressed
- **Physicians** – as of March 31, 2005, the Province had 51 vacancies for physicians for which they were unable to find a qualified candidate
- **Chief Medical Health Officer** – the Province was unable to find a qualified candidate for approximately 9 years
- **Pharmacists** – intense competition nationally from both the public and private sectors for the 100 per year graduates from the region's only School of Pharmacy and an inability to offer salary, benefits, working conditions and perquisites comparable to the private sector

So, **what is the recruitment situation in relation to the acquisition and retention of a qualified judiciary for the New Brunswick Provincial Court system?**

The Majority Report (at page 43) includes the following statement in that regard:

> "Clearly there are candidates who are willing to be considered and there are currently no vacancies."

I believe that statement warrants some elaboration given the submissions and testimony related to this very important and relevant factor.

Chief Justice Dumas testified at length on and spoke eloquently of the high quality of the current judiciary in place in the New Brunswick Provincial Courts. He seemed to address this with great pride and, in my opinion, justifiably so. Clearly, **to date the salary level has been adequate in ensuring that qualified**

candidates have been appointed to the provincial bench. And, as the Majority Report points out, "there are currently no vacancies."

Following discussions with the parties during the Commission's public hearings of April 3-5, 2006, it became clear that there were **at least twenty (20) qualified candidates available** for appointment to the Provincial Court should a vacancy arise. There are **27 Provincial Court Judge positions** and at least 20 qualified candidates available for their potential replacement (**at the current annual salary level of $150,706 accompanied by an attractive pension plan**). The Government has proposed that the salary level increase to $171,442 by October 1, 2007. One would expect than an increase of over $20,000 to the salary level and its resulting impact on the associated pension would have the effect of attracting an even larger number of qualified candidates over the coming months.

So, it may be a bit trite for the Majority Report to utilize the phraseology "clearly there are candidates who are willing to be considered." And, it is clear that **there is no real or perceived recruitment/retention issue here**, not only in relation to the magnitude of the issues surrounding the acquisition of health care professionals but also in relation to the provincial public service at large.

Finally, I notice that the Majority Report (at page 44) enters the world of determining the make-up of the Provincial Court in advocating that judges be appointed with academic backgrounds, for example. I do not see this as having to do with the Commission's business since we have not been advised of any decision that lawyers with academic backgrounds are now required.

III. OTHER MATTERS

1) Per Diem Rate

The Majority Report notes at page 48 that "The Commission recognizes that to change the statutory rate will require a Legislative change."

Given the requirement for Legislative approval to alter the per diem rate, any recommendation for such a revision should be considered only after a very careful and thorough analysis.

The Majority Report states at page 47:

> "This rate also applies to a full time judge who is required to work extra time on weekend remand duties since he or she may receive payment at seventy-five percent of this rate in lieu of a vacation day. This becomes a matter of judicial compensation as well as a matter of the payment of retired per diem judges."

So it seems that prime motivation for dealing with this issue, as reflected in the above statement, is its connection to the remand work performed by full time judges.

Presently, full time judges performing weekend remand duties appear to have the following remuneration options:

- receive a vacation day, or
- receive 75% payment of the per diem rate (1/251 of a judge's salary)

The judge makes the choice. If the judge chooses the "vacation day" option, he or she presumably either takes a vacation day off with full pay at some later date or eventually receives a pay out for the unused vacation day (at the prevailing rate). The full time judge is not at any disadvantage in this situation – the method of remuneration is selected by the judge. There is no requirement to choose the 75% payment option.

If, for some reason, the vacation day option is viewed as the more financially attractive option of the two, judges would seemingly always choose that option. This Commission has no data on the relative selection choices which judges have made.

If, on the other hand, judges are choosing the 75% payment option, one would think that its perceived value must at least be equivalent to the value of a vacation day.

This may well be a situation where the Majority Report has rushed to judgment on an issue in the absence of a careful and thoughtful review.

2) **Vacations**

The Majority Report includes an unexpected and somewhat perplexing concluding statement at page 49 on this issue raised by Government in its initial formal submission of February 6, 2006:

> "....the Commission concluded that in the absence of more detailed submissions by the parties it would not address this issue in its report."

I find that conclusion perplexing because:

- The issue and proposed solution were identified in the original Government written submission of February 6, 2006
- Response submissions were received on March 20, 2006
- The public hearings of April 3-5, 2006 provided full opportunity for the parties and the Commission to clarify issues and argument
- Post hearing submissions were received from the parties on May 12, 2006
- The Commission sought further information from the parties in May/June, 2006
- The Commission's report had an August 31, 2006 deadline for completion and submission.

Clearly, the Commission had more than ample time to solicit "more detailed submissions by the parties' had this been an ongoing concern on the part of the Commission.

I refer to the conclusion as being "unexpected" because:

- I was unaware of any interest in or need for "more detailed submissions by the parties"

- On June 15, 2006, I provided my colleagues with a potential resolution to the matter (detailed in the recommendation section of the Minority Report)

- The Majority Report conclusion on this issue was provided to me only on August 28, 2006

IV. 2004 JRC CONCLUSIONS

I would make the following general observations regarding the tone and substance of the conclusions section.

The conclusions section of the Majority Report attempts to attach blame to successive governments for what the Majority Report views as an inappropriate positioning of Provincial Court judges' salaries. A higher road would have been to simply focus on process results.

The recommendations of the 1998 JRC were implemented by Government with full retroactivity.

The recommendations of the 2001 JRC were not implemented by Government because they were considered to be "excessive". The 2005 Supreme Court of Canada decision accepted the justifications for rejecting that report:

> (at para 59) "The justifications for rejecting the 2001 Commission's recommendations given by Government in its response to the Commission's report meet the rationality standard."
>
> (at para 81) "....the Government's rejection of the recommended increase on the basis that it is excessive is amply supported by a reasonable factual foundation."

The Majority Report conclusions section states the following (at page 51) with respect to the weighing of factors:

> "There may be times when factors such as economic conditions of the province or economic fairness need to be accorded higher priority when weighing the factors, as JRC's must, when recommending an appropriate salary for judges. But these are not such times as we assess he other factors. We believe that economic fairness to judges required us to give **greatest weighting to the salary relationship with other Provincial Court judges** in Canada. The Supreme Court's decision, noting this had not been taken into account in the recommendations in 2001, **almost enjoins this Commission to do so** at this time."

In my opinion, the Supreme Court of Canada's 2005 decision "**almost enjoins**" this Commission to give **at least equal weight** to several other factors. More specifically, the 2005 SCC decision states the following:

> (at para 74) "first, the Commission did not discuss the data set out in the Government's representations and, second, the report did not explain how economic fairness and economic conditions in the province had been taken into consideration, even though these are two important factors that the Provincial Court Act requires the Commission to consider."
>
> (Emphasis added)

> **(at para 75) "In its response, the Government correctly points to several facts that** legitimately support its position that the increase is excessive, namely the fact that the recommendations are not based on economic conditions in New Brunswick but correspond to a percentage of the salary of Federally appointed judges; the fact that such a raise would constitute preferential treatment in comparison with the rates received by senior civil servants in New Brunswick and most other provincial court judges in Canada; and finally the fact that the increase would far exceed changes in economic indicators since the 1998 recommendations were implemented."
>
> (Emphasis added)

> (at para 79) "The government also states in its response that the judges' existing salary is adequate because it is sufficient to attract a number of qualified candidates for appointment to the bench. The Commission did not assess this argument or the facts in support of it except to say that

> provincial court judges are chosen from the same pool of lawyers as Court of Queen's Bench judges."
>
> (Emphasis added)

The Majority Report concludes (at page 52) that **"things are better economically in New Brunswick".** A conclusion like this begs one to ask questions like "**Better than when?"** and **"Better than whom?"**

The latest recorded economic growth data confirms that New Brunswick's real **economic growth for 2005 plummeted** from a projected 2.1% growth down **to a 0.5% growth**, the **lowest** N. B. growth **since** the **1991** recession and **second lowest in the country.**

At page 55, the Majority Report includes the following statement with regard to the future composition of the Provincial Court Judiciary:

> "…we are concerned that present salary may be a factor in attracting private practice lawyers to the Bench and concerned that there needs to be a healthy mix of different backgrounds represented in the Court – private practice lawyers, former Crown Prosecutors, academics, and public sector lawyers for the public interest to be well served."
>
> (Emphasis added)

To date, the **"present salary" has not adversely impacted** the province's ability to attract qualified candidates. Presently, there are at least **20 qualified candidates available** to fill the next available vacancy. The number of qualified candidates is **likely to increase** as a result of a **$24,240 increase** in salary (Minority Report recommendation) by April 1, 2007 **and its corresponding impact on an already attractive pension plan.** The Majority Report observation on the future composition of the Provincial Court Judiciary seems to have little relevance to the mandate of this Commission.
The recommendations contained in the Majority Report are addressed in the next section of this Minority Report.

V. THE MAJORITY REPORT (Recommendations)

1) **Salary**

The Majority Report recommends that the salary of a Provincial Court Judge be increased from $150,706 to:

$172,000	effective	April 1, 2004
$177,200	effective	April 1, 2005
$182,500	effective	April 1, 2006
$186,000	effective	April 1, 2007

I do not agree with these salary recommendations. I consider them to be "excessive".

i) **Observations/Comments:**

The Majority Report recommended salary revisions amount to increases of:

Year 1	$21,294	or	14.13%
Year 2	$ 5,200	or	3.02%
Year 3	$ 5,300	or	2.99%
Year 4	$ 3,500	or	1.92%
4 year increase = $35,294		or	**23.42%**

The compounded actual and forecasted **CPI** increase for 2004-2007 amounts to **7.9%** compared to the **Majority Report** recommendation of **23.42%.**

The actual figures for the **Province's economic growth** are 2.0% for 2004 and 0.5% for 2005 for a compounded effect of **2.52% over the two years**. The **Majority Report** recommends a salary increase of 14.13% for 2004

and 3.02% for 2005 for a compounded effect of **17.58% for the same two years**.

General increases for the 3,000 **management and non-union employees** over the period April 1, 2004 to March 31, 2008 amount to **11%** compared to the **23.42%** being recommended for judges over the same period in the **Majority Report**.

Increases for the 33,000 **unionized provincial public service workers** are averaging 2.94% per year (factoring in adjustments for Nurses, Pharmacists and other specialized healthcare professionals) for a four year total of **12.29%** compared to the **23.42%** being recommended for judges over the same period in the **Majority Report**.

No recruitment/retention issue exists with respect to Provincial Court Judges. There are presently 20 qualified candidates available for the next vacated position.

The Majority Report recommends a 2004 salary of **$172,000** for N.B. judges which is:

$10,750	**above British Columbia**
$10,366	**above Saskatchewan**
$10,743	**above Manitoba**
$13,830	**above Quebec**
$ 2,561	**above P.E.I.**
$ 8,658	**above Nova Scotia**
$12,819	**above Newfoundland and Labrador**

The Majority Report further recommends a 2005 salary of **$177,200** for N.B. judges which is:

$15,950	**above British Columbia**
$12,010	**above Saskatchewan**
$15,943	**above Manitoba**
$16,067	**above Quebec**
$ 2,296	**above P.E.I.**

$ 5,200 above Nova Scotia
$18,019 above Newfoundland and Labrador

The Majority Report includes **no rationale or defense** for recommending a N.B. salary level so much in excess of these other jurisdictions. The Majority Report salary recommendations **seem to completely ignore** the legislated requirement to consider **"the factors which may justify the existence of differences between the remuneration of judges and that of other members of the judiciary in Canada."**

At page 57, the Majority Report makes the following concluding statement:

> "We are confident that we have respected the criteria set out for us to assess and that our recommendations are fair and impartial; **their implementation essential to maintain the independence of the Court."**

The 2005 SCC decision includes the following reference with respect to maintaining judicial independence:

> (at para 54) "Rather, the role of the court is simply to determine if the Government has justified its decision according to criterion which was set by the Supreme Court of Canada in the P.E.I. Reference" (para 20). He considered that the question he had to answer was whether judicial independence had been preserved despite the Government's rejection of the recommended raise: "...would a reasonable person, appearing before the Provincial Court, fear that he or she is not being heard by an independent tribunal because the Government of this Province declined to raise the presiding judge's salary from $141,206 to $169,805 by this time next year? I would have to answer 'no' to the question" (para 52)"
>
> (Emphasis added)

Yet, this Majority Report now contends that **a salary raise for judges from $150,706 to $186,000 just seven (7) months from now** is "essential to maintain the independence of the Court". Would a reasonable person come to such a conclusion?

The Majority Report does not cost the impact of its recommendations. Given the extremely limited time provided for preparation of this Minority Report, I have attached a salary increase costing (Appendix A3) for the Majority Report recommendations and a salary increase costing for the Government's proposal (Appendix A1). It should be noted that the costs represent salary increase costs only and **do not include the additional consequential costs** associated with, among other things:

- the consequential increases for supernumerary judges
- the consequential increases for per diem judges
- the consequential cost of increased pension contributions
- the consequential cost for funding unused vacation credits
- the consequential cost for funding the pension fund, etc.

The additional four year cost (salary cost only) of the **Majority Report** salary recommendations is **$3,101,652** compared to an additional four year cost (salary cost only) for the **Government's** proposal at **$1,267,407**.

ii) **Conclusion:**

Taking into consideration:

- a four year CPI increase of **7.9%**
- a 2004 and 2005 combined N.B. economic growth of **2.51%**
- four year remuneration increases of 11% for 3000 management and non-union

workers and 12.29% for 33,000 unionized workers

- the absence of any **recruitment/retention** issue, and
- the **factors which justify differences** with the pay in other jurisdictions.

I have no reservation in concluding that the salary recommendations provided for in the Majority Report is **"excessive".** Furthermore, these salary recommendations would seem to constitute **preferential treatment** in

comparison with the increases being afforded to the Province's 36,000 provincial public service workers.

VI. MINORITY REPORT SALARY INCREASE RECOMMENDATION

I would substitute the Majority Report salary recommendations with the following schedule of salary adjustments and general % increases to cover the period April 1, 2004 to March 31, 2008:

Effective Date	Salary Adjustment	General % Increase	Resulting Salary
April 1/04	$5,000	2.5%	$159,599
April 1/05		2.5%	$163,589
April 1/06		2.5%	$167,679
April 1/07	$3,000	2.5%	$174,946

Four year cost of recommended salary increase

$1,700,703 (salary cost only)

Rationale:

The 16.08% increase being recommended responds to:

- the 7.9% actual and forecasted increases in CPI over the period 2004-2007
- the 2% loss to CPI increases over the period 2001-2003
- the Association's concern over the widening percentage differential with the salary of judges elsewhere in Canada.

Observations:

This 16.08% increase exceeds the 12.84% provided to Nova Scotia judges over the same period (2004-2007)

The recommended **2004** salary level of **$159,599**:

- exceeds the 2004 Quebec salary ($158,170)
- exceeds the 2004 NFLD & Lab salary ($159,181)

The recommended **2005** salary level of **$163,589**

- exceeds the 2005 Quebec salary ($161,133)
- exceeds the 2005 NFLD & Lab salary ($159,181)
- exceeds the 2005 BC salary ($161,250)
- exceeds the 2005 MN salary ($161,257)

Even though I neither advocate nor support any $ or % relativity linkage between the salary levels of N.B. judges and those of the Federal judiciary or those of other provincial judiciaries (neither individually nor collectively through an average), I would offer the following observations for information purposes.

- The recommended salary for 2004 and 2005 would place the N.B. salary 33.5% and 33.2% respectively below that of Federal judges (assuming Parliament accepts the Federal recommendations) compared to the 30.4% differential in 2003
- The recommended salary for 2004 and 2005 would improve the differential with the National Average from -13.2% for 2003 to -9.6% for 2004 and -9.06% for 2005

The recommended salary level for 2004 responds to the economic reality for N.B.

- real growth – N.B. ranked **7th** in Canada
- nominal GDP per capita – N.B. ranked **9th** in Canada
- personal income per capita – N.B. ranked **8th** in Canada

The recommended salary increases exceed those provided to the 3000 management and non-union workers (11%) and the 33,000 unionized provincial workers (12.3%) over the same period. That difference may be defendable on the basis of the 2001-2003 decision regarding N.B. judge's salaries and a desire to curb the widening percentage gap in relation to judges elsewhere in Canada.

The $3000 adjustment recommended for April 1, 2007:

- responds to the, as of yet, undetermined salary increases for the judiciary elsewhere in Canada in keeping with the Legislated factor related to other judicial salaries,
- responds to a potential recovery of the Province's economic situation, and
- ensures hat the Province will continue to attract qualified candidates in the event of any presently unforeseen shifts in the market

Coupled with the 2.5% general increase effective on the same date (April 1, 2007), **the new salary level of $174,946 is, in my opinion, both appropriate and adequate**.

Relative Four Year Costings (Direct Salary Increase Cost Only)

Minority Report Recommendation

Cost: $1,700,703 (Appendix A2)

Government Proposal

Cost: $1,267,407 (Appendix A1)

Majority Report Recommendation

Cost: $3,101,652 (Appendix 3)

VII. OTHER MATTERS

Chief Judge/Associate Chief Judge

I **concur** with the Majority Report recommendation that, effective April 1, 2004, the supplement for Chief Judge should be 8% and the supplement for Associate Chief Judge should be 4%.

Per diem rates

I **do not concur** with the Majority Report recommendation that vacation days should be included in the calculation of the per diem rate.

- the per diem rates will already increase by 16.08% over the 2004-2007 period. (based on the Minority Report recommendations)
- per diem judges are retired judges already in receipt of a pension
- the pension for all future retiring judges who become per diem judges will have also increased substantially as a result of the Minority Report salary recommendations
- there is no employer – employee relationship with per diem judges
- retired judges in receipt of a pension acting as per diem judges do not earn vacation credits
- full time judges performing weekend remand duties already have the choice of either a paid vacation day or 75% of the per diem rate
- a recommendation for such a change in the Legislature based on the foregoing is not warranted

Vacation Carry Over

The Majority Report has concluded that "in the absence of more detailed submissions by the parties **it could not address this issue** in its report".

Such a conclusion was both unexpected and disappointing since the Commission had full opportunity to seek and obtain "more detailed submissions" since the April 3-5, 2006 public hearings.

The Association's Response Submission of March, 2006 notes the following (at page 13 and 14):

> "Section 15 of Regulation 84-104, provides that unused vacation credits can only have been carried over with the consent of the Minister, surely this is something easily addressed by the Minister simply following his own regulation."

Following this Association advice on the matter, I suggested that the Commission simply recognize the Minister's authority in this area to avoid any future reference back to this Commission to act as an institutional sieve for any future action taken

under the regulatory authority. Accordingly, I made the following recommendation to my colleagues and reiterate it now as part of the Minority Report recommendations.

Vacation Carryover Recommendation

The Judicial Remuneration Commission recognizes that the following proposed measures may properly be instituted by the Minister under his authority pursuant to Section 15 of Regulation 84-104:

- that a Provincial Court Judge, appointed prior to January 1, 2006, can carry over no more than the vacation leave that he or she had accrued as of December 31, 2005 plus the 30 vacation days earned in 2006;
- that , effective December 31, 2006, a Provincial Court Judge, who exceeds this applicable limit forfeit the excess days; and
- that a Provincial Court Judge appointed after January 1, 2006 shall be allowed to accrue and carry over a maximum of 30 days vacation.

APPENDIX A1

Appendix A1

Government's Salary Recommendation

April 1/04	$1500 Adjustment	$152,206
	1% Increase	$153,728
Oct. 1/04	2% Increase	$156,803
April 1/05	1% Increase	$158,370
Oct. 1/05	2% Increase	$161,538
April 1/06	1% Increase	$163,153
Oct. 1/06	2% Increase	$166,416
April 1/07	1% Increase	$168,080
Oct. 1/07	2% Increase	$171,442

Appendix A1

Cost: Government's Salary Recommendation

2003 Salary: $150,706

Provincial Court Judges: 27

Four Year Salary Increase Cost:

Year 1 increase:

April 1/04: $3022 x 4 yrs = $12,088 x 27 judges = $326,376.00

Oct. 1/04 : $3075 x 3 ½ yrs = $10,762.50 x 27 judges = $290,587.50

Year 2 increase:

April 1/05: $1567 x 3 yrs = $4701 x 27 judges = $126,927.00

Oct. 1/05: $3168 x 2 ½ yrs = $7920 x 27 judges = $213,840.00

Year 3 increase:

April 1/06: $1615 x 2 yrs = $3230 x 27 judges = $87,210.00

Oct. 1/06: $3263 x 1 ½ yrs = $4894.50 x 27 judges = $132,151.50

Year 4 increase:

April 1/07: $1664 x 1 yr = $1664 x 27 judges = $44,928.00

Oct. 1/07: $3362 x ½ yr = $1681 x 27 judges = $45,387.00

Four Year Total	**$46,941**	**$1,267,407**

N.B. This represents only the four year salary increase cost, not the four year total compensation cost.

APPENDIX A2

Appendix A2

Minority Report Salary Recommendation

April 1/04	$5000 Adjustment	
	2.5% Increase	$159,599
April 1/05	2.5% Increase	$163,589
April 1/06	2.5% Increase	$167,679
April 1/07	$3000 Adjustment	
	2.5% Increase	$174,946

Appendix A2

Cost: Minority Report Salary Recommendation

2003 Salary: $150,706

Provincial Court Judges: 27

Four Year Salary Increase Cost:

Year 1 increase: $8893 x 4 yrs = $35,572 x 27 judges = $960,444

Year 2 increase: $3990 x 3 yrs = $11,970 x 27 judges = $323,190

Year 3 increase: $4090 x 2 yrs = $8180 x 27 judges = $220,860

Year 4 increase: $7267 x 1 yr = $7267 x 27 judges = $196,209

Four Year Total	**$62,989**	**$1,700,703**

N.B. This represents only the four year salary increase cost, not the four year total compensation cost.

APPENDIX A3

Appendix A3

Majority Report Salary Recommendation

April 1, 2004	$172,000
April 1, 2005	$177,200
April 1, 2006	$182,500
April 1, 2007	$186,000

Appendix A3

Cost: Majority Report Salary Recommendation

2003 Salary: $150,706

Provincial Court Judges: 27

Four Year Salary Increase Cost:

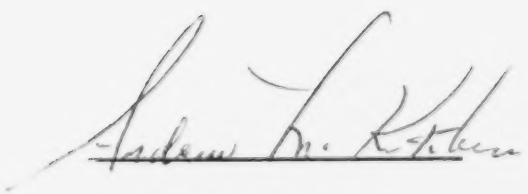
Year 1 increase	$21,294 x 4 yrs = $85,176 x 27 judges = $2,299,752		
Year 2 increase	$5200 x 3 yrs = $15,600 x 27 judges = $421,200		
Year 3 increase	$5300 x 2 yrs = $10,600 x 27 judges = $286,200		
Year 4 increase	$3500 x 1 yr = $3500 x 27 judges = $94,500		
Four Year Total		**$114,876**	**$3,101,652**

N.B. This represents only the four year salary increase cost, not the four year total compensation cost.

Minority Report of the 2004 Judicial Remuneration Commission

Signed in Fredericton, New Brunswick

On this 31st day of August, 2006



Andrew M. Kitchen
Commissioner

VIII. A NOTE ON DOCUMENTATION AND ACTIVITIES

The 2004 Judicial Remuneration Commission will turn over to the Department of Justice all materials and documentation gathered in the course of its lifetime for archival preservation. An index has been prepared of all documents and materials that were entered as exhibits for the hearing on April 3, 2006 as well as documents and materials acquired after the hearing and consulted by the Commissioners in the preparation of its report. A chronology of the activities of the JRC has also been prepared.

The index and chronology can be obtained by writing to the Minister of Justice or the Chairman of the 2004 JRC. Materials and documents may be consulted on application to the Office of the Minister of Justice.

RAPPORT

DE LA

COMMISSION SUR LA RÉMUNÉRATION DES JUGES DU NOUVEAU-BRUNSWICK ÉTABLIE EN 2004

Le 31 août 2006

Thomas J. Condon, président
Andrew M. Kitchen, commissaire
Richard H. Oland, commissaire

RAPPORT

DE LA

COMMISSION SUR LA RÉMUNÉRATION DES JUGES DU NOUVEAU-BRUNSWICK ÉTABLIE EN 2004

Le 31 août 2006

COMMISSION SUR LA RÉMUNÉRATION DES JUGES
268, RUE PRINCESS, SAINT-JEAN (NOUVEAU-BRUNSWICK) E2L 1L3

Président
Thomas J. Condon, C.M., Ph.D.
Téléphone : 506-693-0133
Courriel : tjc@unbsj.ca
Télécopieur : 506-648-5528

Commissaires
Andrew M. Kitchen
Téléphone : 506-459-3610
Courriel : akitchen@nb.sympatico.ca

Richard H. Oland, O.C., D.Litt.
Téléphone : 506-642-4300
Courriel : olandrh@nbnet.nb.ca
Télécopieur : 506-642-4585

Le 31 août 2006

L'honorable Bruce Fitch
Ministre de la Justice et de la Consommation
Gouvernement du Nouveau-Brunswick
Case postale 6000
Fredericton (Nouveau-Brunswick)
E3B 5H1

Monsieur le Ministre,

La Commission sur la rémunération des juges établie en 2004 a l'honneur de vous présenter son rapport et ses recommandations, auxquels souscrivent le président, Thomas J. Condon, et le commissaire Richard H. Oland, ainsi que le rapport minoritaire et les recommandations du commissaire Andrew M. Kitchen en ce qui concerne les salaires et les avantages sociaux des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick.

La composition de la Commission a été arrêtée définitivement le 14 octobre 2004. Tous les commissaires ont été informés que leur mandat prendra fin le 31 décembre 2007. Après avoir demandé conseil au ministre et au juge en chef, la Commission a annoncé aux parties intéressées qu'elle allait différer l'audition qu'elle devait tenir jusqu'à ce que la Cour suprême du Canada ait statué dans l'affaire qui lui avait été soumise. Elle a ensuite examiné une demande qui lui avait été renvoyée à l'issue du mandat de la commission précédente, et elle a présenté ses recommandations à ce sujet au ministre le 20 juillet 2005. Au cours de l'automne 2005, elle a commencé le processus d'enquête prévu par la *Loi sur la Cour provinciale,* qu'elle termine en vous présentant le présent rapport.

Conformément aux dispositions de la *Loi sur la Cour provinciale,* la Commission est prête à examiner toutes les questions qui lui seront soumises d'ici l'expiration de son mandat, à la demande du ministre de la Justice ou du juge en chef.

Le président,

Thomas J. Condon

Le commissaire,

Andrew M. Kitchen

Le commissaire,

Richard H. Oland

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION ET CONTEXTE 2

1) Établissement et activités jusqu'à maintenant de la Commission sur la rémunération des juges du Nouveau-Brunswick de 2004 2

2) Contexte de l'établissement de la Commission sur la rémunération des juges du Nouveau-Brunswick de 2004
   a) Démarche de la Commission 5
   b) Commissions sur la rémunération des juges du Nouveau-Brunswick de 1998 et 2001 7
      i) La CRJ établie en 1998 8
      ii) La CRJ établie en 2001 9
      iii) La décision de la Cour suprême du Canada à la suite du pourvoi de l'AJCPNB au sujet de la réponse du gouvernement aux recommandations de la CRJ de 2001 11
   c) Principes fondamentaux énoncés dans l'arrêt de 2005 de la Cour suprême du Canada 13

II. OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES 16

1) Mandat de la CRJ de 2004 16
2) Points de convergence 16
3) Lien entre le rapport de 2001 et la réponse du gouvernement à la CRJ de 2004 .. 17

III. ANALYSE DES REPRÉSENTATIONS AU SUJET DES FACTEURS QUI DOIVENT ÊTRE PRIS EN CONSIDÉRATION PAR LA CRJ EN VERTU DE LA *LOI SUR LA COUR PROVINCIALE* 20

1) La suffisance de la rémunération des juges relativement au coût de la vie ou au changement du revenu réel par tête 21
2) La rémunération des autres membres de la magistrature du Canada et les facteurs qui peuvent justifier l'existence de différences entre la rémunération des juges et celle des autres membres de la magistrature du Canada 24
   A) Comparaison avec les juges nommés par le fédéral 24
   B) Comparaison avec les juges des cours provinciales des autres provinces . 27
3) L'équité économique, y compris la rémunération versée à d'autres personnes prélevée sur le Fonds consolidé 33
4) La situation économique de la province 39
5) Tous autres facteurs que la Commission considère pertinents à sa révision 47

IV. AUTRES QUESTIONS 52

1) Prestations de pension 52
2) Juge en chef et juge en chef associé 53
3) Honoraires journaliers 55
4) Congés annuels 57

V. CONCLUSIONS DE LA CRJ DE 2004 58

VI. RECOMMANDATIONS 68

1) Salaire 68
2) Rémunération du juge en chef et du juge en chef associé 68
3) Honoraires journaliers 68

VII. RAPPORT DU COMMISSAIRE DISSIDENT

VIII. REMARQUES AU SUJET DE LA DOCUMENTATION ET DES ACTIVITÉS

I. INTRODUCTION ET CONTEXTE

1) Établissement et activités jusqu'à maintenant de la Commission sur la rémunération des juges du Nouveau-Brunswick de 2004

La Commission sur la rémunération des juges du Nouveau-Brunswick établie en 2004 (ci-après appelée « la Commission » ou « la CRJ ») a été officiellement formée le 14 octobre 2004 lorsque le lieutenant-gouverneur en conseil a nommé M. Thomas J. Condon président et lui a confié un mandat qui expirera le 31 décembre 2007. Dans une lettre datée du 8 novembre 2004 jointe à l'avis de nomination, le ministre de la Justice et procureur général, Bradley Green, a indiqué que les mandats du commissaire Andrew M. Kitchen, nommé par le Ministre, et du commissaire Richard H. Oland, nommé par le juge en chef en collaboration avec l'Association des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick (ci-après appelée « l'Association » ou « l'AJCPNB »), avaient aussi été prorogés jusqu'au 31 décembre 2007.

La première réunion des membres de la Commission a eu lieu le 21 décembre 2004 à Fredericton. Le 23 décembre 2004, la Commission a écrit au Ministre et au juge en chef pour savoir s'ils entendaient présenter une demande en vertu du paragraphe 22.03(1.1) de la *Loi sur la Cour provinciale* afin que la Commission diffère la tenue d'une enquête en raison du pourvoi devant la Cour suprême du Canada (ci-après appelée « la Cour suprême » ou « la CSC ») découlant d'une recommandation faite par la commission telle qu'elle était établie antérieurement. Le Ministre et le juge en chef ont tous les deux demandé à la Commission de différer la tenue d'une enquête jusqu'à ce que la Cour suprême rende sa décision. La Commission a acquiescé à la demande du Ministre et du juge en chef, et le leur a fait savoir.

Le 7 février 2005, la Commission a retenu les services juridiques de David T. Hashey, c.r., afin qu'il la conseille dans ses délibérations. Le

16 février 2005, la Commission a décidé de faire appel aux services de secrétariat et de soutien administratif de JM Word Processing Service au fur et à mesure des besoins.

La Commission a ensuite commencé à examiner la demande du juge Murray F. Cain, une affaire qui lui avait été renvoyée à l'expiration du mandat de la commission précédente. Le 12 avril 2005, elle a convoqué une réunion préliminaire à l'audition avec le juge en chef et avec des représentants du Ministre dans le but d'étudier les questions de procédure en vue de l'audition. Le juge Cain et le gouvernement ont été invités à présenter un mémoire, et ils ont répondu à l'invitation. Étant donné que le juge Cain devait s'absenter de la province jusqu'au mois de mai, la Commission a fixé la date de l'audition de l'affaire au 12 mai 2005, elle a fait publier dans les journaux de la province les avis publics exigés et elle a convoqué l'audition à cette date à Saint John. Dans le rapport qu'elle a présenté au Ministre le 20 juillet 2005, la Commission recommandait à l'unanimité qu'aucune des demandes formulées ne soit accordée.

Le 22 juillet 2005, la Cour suprême a rendu sa décision dans plusieurs affaires concernant les commissions sur la rémunération des juges de différentes provinces canadiennes {*Association des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick* c. *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Association des juges de l'Ontario* c. *Ontario (Conseil de gestion); Bodner* c. *Alberta; Conférence des juges du Québec* c. *Québec (Procureur général); Minc* c. *Québec (Procureur général),* 2005 CSC 44, [2005] 2 R.C.S. 286}. Après avoir étudié cette décision et avoir discuté avec les parties au cours de l'automne 2005, la Commission a dressé un calendrier dans le but de s'acquitter de son mandat législatif qui consiste à faire un examen, à tenir une audition publique et à présenter au Ministre son rapport et ses recommandations au sujet de la rémunération des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick.

La Commission a convoqué une réunion préalable à l'audition le 16 décembre 2005. Cette réunion, à laquelle assistaient le juge en chef, les membres désignés et le conseiller juridique de l'Association ainsi que des représentants du gouvernement, avait pour but d'examiner des questions de procédure touchant la présentation des mémoires, la mise au rôle de l'audition publique obligatoire et la tenue générale de l'enquête de la Commission. La Commission et toutes les parties ont trouvé cet exercice très utile comme moyen de faire avancer le dossier. En tenant compte du temps dont les parties avaient besoin pour présenter et recevoir leurs mémoires respectifs et pour y répondre, il a été entendu que l'audition publique débuterait le 3 avril 2006 au palais de justice de Burton.

Un avis public de l'audition a été donné dans les journaux de la province le 2 avril 2006 afin d'inviter les intéressés à présenter des mémoires et à se manifester s'ils désiraient assister à l'audition. La Commission a reçu des mémoires du ministre de la Justice, du juge en chef et du juge en chef associé de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick, de l'Association des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick, du Barreau du Nouveau-Brunswick et de l'Association du Barreau canadien.

L'audition publique a duré trois jours, du 3 au 5 avril 2006. Le gouvernement et l'Association ont fait entendre des témoins pendant l'audition. Ont déposé pour **l'Association,** le juge en chef Camille Dumas, le professeur Richard L. McGaw, du département d'économie de l'UNB à Fredericton, et le juge David C. Walker. Le **gouvernement** a fait entendre M. Peter Kieley, directeur général de la Division de la politique fiscale du ministère des Finances, M. George Richardson, directeur de la Direction de la politique fiscale et de l'économique du ministère des Finances, M^me^ Dorine Taylor, sous-ministre adjointe aux Services des relations de travail du Bureau des ressources humaines, M^me^ Lori Anne McCracken, directrice de la Direction de la rémunération et de la classification du Bureau des ressources humaines, M^me^ Donna Jones, conseillère

de la Direction de la rémunération et de la classification, et M. Conrad Ferguson, actuaire chez Morneau Sobeco dont les services avaient été retenus par le gouvernement. Les procureurs des parties ont dirigé l'interrogatoire des témoins experts qui se sont prononcés au sujet des mémoires présentés antérieurement, qui ont été contre-interrogés et qui ont répondu aux questions des commissaires. L'enregistrement numérique de la totalité de l'audition a été rendu possible grâce à l'amabilité de la juge Patricia Cumming et des membres de son personnel et avec l'aide du Ministre et des membres de son personnel.

À la fin de l'audition, les parties ont été invitées à présenter à la Commission un résumé de leur position. Après l'audition, la Commission a demandé à plusieurs reprises aux parties de fournir des renseignements supplémentaires ou d'expliquer certains aspects de leurs soumissions, des dépositions des témoins et des autres éléments de preuve afin d'aider les commissaires à mieux comprendre divers enjeux. Différents documents pertinents dont la Commission a pris connaissance après l'audition ont été transmis aux parties, et celles-ci ont été invitées à les commenter si elles le désiraient.

La Commission désire remercier les parties pour leur participation active et leur empressement généralisé au cours de la présente enquête.

2. Contexte de l'établissement de la Commission sur la rémunération des juges du Nouveau-Brunswick de 2004

a) Démarche de la Commission

Comme le prévoit la *Loi sur la Cour provinciale* du Nouveau-Brunswick, le travail de la CRJ consiste à mener une enquête au sujet de la rémunération au sens large du terme, c'est-à-dire le salaire, les prestations de pension et les autres avantages sociaux dont bénéficient les juges. Les délibérations de la CRJ sont régies par les dispositions pertinentes de la *Loi sur la Cour provinciale* du Nouveau-Brunswick et de la *Loi sur les enquêtes* du Nouveau-Brunswick. Les décisions de la Cour suprême

donnent des indications plus précises sur la démarche. À ce sujet, il convient de mentionner l'affaire du *Renvoi* concernant les juges de l'Île-du-Prince-Édouard *(Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard; Renvoi relatif à l'indépendance et à l'impartialité des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard,* [1997] 3 R.C.S. 3) et la décision de 2005 mentionnée ci-dessus.

Pour effectuer son enquête, la CRJ doit inviter les intéressés et le grand public à faire des soumissions, et elle est obligée de tenir une audition publique. Elle peut demander des renseignements et des éclaircissements aux parties et elle peut même exiger que de l'information lui soit présentée. Elle peut faire des recherches de son propre chef. Elle peut demander conseil à des experts qu'elle rémunère, dans la mesure où leurs honoraires sont approuvés par le Ministre. La *Loi sur la Cour provinciale* n'oblige pas la CRJ à évaluer le coût de la mise en œuvre de ses recommandations, et ni l'une ni l'autre des parties n'a demandé à la CRJ de 2004 de le faire. Une fois qu'elle a entrepris son enquête et qu'elle a annoncé la date de l'audition publique, la CRJ doit respecter un calendrier préétabli qui mène à la présentation de son rapport et de ses recommandations au Ministre. Le Ministre doit également s'en tenir au délai imparti pour déposer le rapport à l'Assemblée législative.

Le gouvernement peut accepter ou rejeter en totalité ou en partie les recommandations formulées dans le rapport de la CRJ. Celles-ci n'obligent pas le gouvernement. Si elles sont acceptées, elles doivent être appliquées avec diligence. Si elles sont rejetées, le Ministre est tenu de faire part à la Commission et à l'Assemblée législative « des recommandations ou des parties de recommandations qui ne seront pas appliquées » [alinéa 22.06(01)*b)* de la *Loi sur la Cour provinciale*]. De plus, les recommandations sont réputées avoir été acceptées si le Ministre

n'avise pas la Commission et l'Assemblée législative qu'elles ont été rejetées en tout ou en partie.

Dans l'affaire du *Renvoi* susmentionné concernant les juges de l'Île-du-Prince-Édouard, la Cour suprême a également statué que les commissions doivent se réunir en temps opportun pour étudier la rémunération des juges afin que les salaires ne diminuent pas à cause de l'inflation et ne deviennent pas inférieurs au minimum qu'exige l'indépendance de la magistrature à cause de l'inaction ou du retard du gouvernement :

> De même, afin de parer à la possibilité que l'inaction du gouvernement puisse servir de moyen de manipulation financière du fait qu'on laisserait les traitements réels des juges reculer à cause de l'inflation, et aussi pour parer à la possibilité que ces traitements tombent sous le minimum requis pour assurer l'indépendance de la magistrature, la commission doit se réunir si une période déterminée (par exemple de trois à cinq années) s'est écoulée depuis la présentation de son dernier rapport, afin d'étudier le caractère adéquat des traitements des juges à la lumière du coût de la vie et d'autres facteurs pertinents [*Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, par. 147].

Le rapport de la CRJ ne lie pas le gouvernement. C'est la réponse du gouvernement que le Ministre dépose à l'Assemblée législative, et non le rapport de la CRJ en soi, qui est susceptible d'être portée devant les tribunaux qui sont alors appelés à statuer si la réponse du gouvernement est rationnelle et est fondée sur des assises factuelles raisonnables.

b) <u>Commissions sur la rémunération des juges du Nouveau-Brunswick de 1998 et 2001</u>

Il s'agit de la troisième commission sur la rémunération des juges du Nouveau-Brunswick qui a été établie à la suite des directives énoncées par la Cour suprême dans l'affaire du *Renvoi* de 1997. La démarche a été

plutôt laborieuse jusqu'à maintenant au Nouveau-Brunswick, à cause de la mise en œuvre tardive et en deux étapes par le gouvernement des recommandations du rapport de 1998 ainsi que du long litige auquel a donné lieu la réponse du gouvernement aux recommandations formulées en 2001 par la CRJ. C'est ce litige qui a abouti à la décision rendue en 2005 par la Cour suprême dont nous avons parlé ci-dessus et que nous examinerons de plus près ci-dessous.

i) **La CRJ établie en 1998**

La CRJ établie en 1998 a présenté deux rapports. Le premier portait sur les salaires et les autres avantages sociaux (le 30 juillet 1998), et le second traitait des prestations de pension (le 5 octobre 1998). La CRJ a recommandé que le traitement de base de 100 412 $ soit redéfini afin de tenir compte de tous les revenus imposables (indemnité pour l'usage du véhicule personnel et allocation vestimentaire), ce qui faisait passer le traitement de base à 106 312 $. Elle a ensuite recommandé que ce traitement soit augmenté à 125 000 $ le 1er avril 1998 (une hausse de 18 688 $, soit 17,6 p. 100). Elle a enfin recommandé que le salaire soit majoré de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation plus 7 500 $ en 1999, et de l'augmentation de l'IPC plus 5 000 $ en 2000 (ce qui représentait, sur trois ans, une majoration totale de 31 188 $, ou 29,3 p. 100, plus l'augmentation de l'indice des prix à la consommation).

En décembre 1998, le gouvernement a commencé par accepter l'augmentation qui faisait passer le salaire de base à 125 000 $ pour l'année 1998, mais il a rejeté les hausses de salaire recommandées pour 1999 et 2000, se contentant d'accepter de rajuster le traitement des juges en fonction de l'IPC ces années-là. Le 27 octobre 2000, soit quelques mois avant la nomination des

membres de la CRJ de 2001, le gouvernement a accepté les recommandations de la CRJ établie en 1998 pour les années 1999 et 2000 et il a majoré le salaire de base à 141 202 $. Le Ministre a alors déclaré que le gouvernement allait donner suite aux recommandations « en raison de la nécessité de préserver l'indépendance du système judiciaire et parce que nous sommes tenus par la Constitution d'avoir une commission sur la rémunération des juges. De plus, si nous décidions de contester les recommandations de la Commission devant les tribunaux, nos chances de succès seraient très minces » *(Communications Nouveau-Brunswick, NB 909, le 27 octobre 2000).* Le rajustement en fonction de l'IPC pour 1999 et 2000 n'a pas été intégralement consenti, contrairement à ce qu'avait recommandé la Commission. Dans l'annonce de l'acceptation par le gouvernement des hausses rétroactives, il était mentionné que le salaire moyen des juges des cours provinciales et territoriales (sauf le Nouveau-Brunswick et selon un sondage réalisé en mai 2000) se chiffrait à 138 463 $ (le salaire médian était de 136 000 $), et que le Nouveau-Brunswick se classait au septième rang parmi les dix provinces à ce chapitre.

ii) **La CRJ établie en 2001**

La CRJ établie en 2001 a présenté son rapport le 11 avril 2001. En ce qui concerne la rémunération, elle a recommandé que le salaire des juges soit majoré à 154 018 $ en 2001, à 161 709 $ en 2002 et à 169 805 $ en 2003, en plus de l'augmentation en fonction de l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques au Nouveau-Brunswick pour chacune de ces années. Elle a fait remarquer que la troisième année, le salaire annuel recommandé serait inférieur d'à peu près 30 000 $ à celui des juges de la Cour du Banc de la Reine, et qu'il ne serait pas tout à fait équivalent au pourcentage (85 p. 100) que représentait le revenu

personnel par habitant au Nouveau-Brunswick par rapport à la moyenne nationale en 1999. Même s'il a expressément refusé d'établir un lien avec les salaires des juges nommés par le fédéral, le gouvernement a subséquemment indiqué, comme l'a fait remarquer la CSC dans sa décision de 2005, qu'avec « l'augmentation recommandée, le salaire des juges équivaudrait à 85 p. 100 du salaire des juges nommés par le fédéral ».

Le gouvernement a rejeté les augmentations de salaire recommandées par la CRJ de 2001, et il a indiqué qu'il se contenterait de rajuster les salaires des juges en fonction de la moyenne de l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques du Nouveau-Brunswick au cours des trois années précédentes, au lieu de les indexer selon la moyenne de l'indice de l'année précédente, comme l'avait recommandé la CRJ. Dans sa réponse, le gouvernement a fait valoir 1) que la CRJ avait mal compris son mandat, qui était de « s'assurer que le niveau de rémunération ne tombe pas sous le seuil minimum requis pour assurer l'indépendance de la magistrature », 2) que la hausse recommandée était excessive et 3) que le traitement des juges en vigueur était adéquat et qu'un rajustement fondé sur le taux d'inflation suffirait pour que la rémunération demeure adéquate *(CSC 2005, paragraphe 65)*.

L'Association des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick s'est adressée à la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick pour lui demander de réviser la réponse du gouvernement. Le juge saisi de la demande de contrôle judiciaire a statué que les motifs invoqués par le gouvernement pour rejeter les recommandations salariales de la CRJ de 2001 étaient rationnels.

L'AJCPNB a interjeté appel de cette décision devant la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick.

La Cour d'appel a elle aussi statué que les motifs énoncés dans la réponse du gouvernement respectaient la norme de la rationalité dont la Cour suprême avait discuté dans le *Renvoi concernant les juges de l'Île-du-Prince-Édouard*, et elle a rejeté le pourvoi en appel. La Cour a jugé que l'argument invoquant la parité avec les juges nommés par le fédéral était sans fondement, et elle a reconnu que « l'assertion du gouvernement selon laquelle la rémunération actuellement offerte aux juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick est suffisante pour attirer des candidats compétents est également bien fondée » *[Association des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick* c. *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice)*, 2003 NBCA 54, paragraphes 9 et 10]. Dans sa décision, la Cour a toutefois donné gain de cause à l'AJCPNB à l'égard de quatre des cinq grandes questions qu'elle avait soulevées. L'AJCPNB a interjeté appel du jugement de la Cour d'appel devant la Cour suprême du Canada.

iii) **La décision de la Cour suprême du Canada à la suite du pourvoi de l'AJCPNB au sujet de la réponse du gouvernement aux recommandations de la CRJ de 2001**

La Cour suprême a rejeté le pourvoi de l'AJCPNB. La Cour a statué que les motifs invoqués par le gouvernement, à savoir le caractère adéquat du traitement en vigueur pour les juges et le caractère excessif de la hausse recommandée, étaient légitimes et avaient un fondement factuel suffisant. La Cour a ajouté que le gouvernement avait participé activement au processus devant la Commission et qu'il l'avait pris au sérieux, que sa réponse n'était pas purement politique et ne constituait pas une tentative d'éviter le recours à une commission, et que rien n'indiquait qu'il avait

essayé de manipuler la magistrature. La Cour a toutefois reproché au gouvernement certains des 29 attendus de sa réponse, elle a signalé que quelques passages de sa réponse semblaient dénoter un manque d'égard pour le processus et elle a jugé insatisfaisants certains des motifs qu'il avait invoqués pour rejeter les recommandations de la CRJ. La Cour a enfin refusé de se ranger à l'avis du gouvernement qui prétendait qu'il ne s'était produit aucun changement depuis 1998 *(CSC 2005, passim).*

La CSC a rejeté l'argument du gouvernement selon lequel le mandat de la Commission consistait à empêcher que le traitement des juges ne tombe sous le seuil minimum requis pour assurer l'indépendance de la magistrature. Elle a ajouté que le gouvernement avait eu « tort » de remettre en question le mandat de la Commission et qu'il avait donné une définition « erronée » du rôle de celle-ci. « La partie de sa réponse portant sur sa remise en question du mandat de la Commission n'est pas légitime », a statué la Cour. « La Commission n'a pour objectif ni de déterminer le seuil minimum ni d'établir quelles seraient les conditions maximales. Son rôle consiste plutôt à recommander un niveau de rémunération approprié » *(CSC 2005, paragraphe 67).*

La Cour a formulé plusieurs critiques à l'égard du rapport de la CRJ de 2001. Elle a donné six exemples pour illustrer que la Commission avait omis de se pencher convenablement sur les moyens invoqués dans le mémoire du gouvernement ou de tenir compte de plusieurs facteurs mentionnés dans la *Loi sur la Cour provinciale,* comme l'équité économique et la situation économique de la province. Elle a également relevé une erreur de droit. De l'avis de la Cour, la Commission avait omis d'examiner convenablement les arguments de l'Association en faveur d'une

majoration raisonnable, à savoir ceux concernant l'augmentation de la charge de travail et des traitements des juges des cours provinciales dans les autres provinces et territoires. La Cour a jugé que l'argument de la parité avancé par l'Association pouvait avoir fait perdre de vue son objectif à la Commission et pouvait avoir été à l'origine de ses omissions *(CSC 2005, paragraphe 81)*.

c) **Principes fondamentaux énoncés dans l'arrêt de 2005 de la Cour suprême du Canada**

Dans ses délibérations, la CRJ de 2004 doit tenir compte non seulement de la démarche qu'elle doit suivre et des faits qui découlent des CRJ de 1998 et de 2001 que nous venons de décrire, mais aussi des nouvelles indications que la CSC a données dans l'arrêt qu'elle a prononcé en 2005.

La Cour a constaté, manifestement à regret, que « le *Renvoi* n'a toutefois pas apporté la solution espérée et il faut maintenant aller plus loin » *(CSC 2005, paragraphe 3)*, et elle a ajouté ce qui suit :

> Les commissions de rémunération étaient appelées à devenir des forums de discussion, d'examen et de recommandation pour les questions relatives à la rémunération des juges. On espérait que leurs recommandations, même si elles n'avaient pas un caractère obligatoire, permettraient de régler efficacement la question salariale et des questions connexes. Les tribunaux n'auraient pas à fixer le montant de la rémunération des juges et les gouvernements provinciaux ne seraient pas accusés de manipuler les tribunaux à leurs propres fins *(CSC 2005, paragraphe 11)*.
>
> Tels étaient les espoirs, mais ils ne se sont pas réalisés. Dans certaines provinces et au niveau fédéral, les commissions judiciaires semblent jusqu'à maintenant fonctionner de façon satisfaisante. Dans d'autres provinces, toutefois, le rejet systématique des rapports des commissions a donné lieu à des poursuites. Loin de diminuer, les

> frictions entre les juges et les gouvernements se sont envenimées. Il n'y a plus de négociations directes, celles-ci ayant été remplacées par des litiges. Ces événements regrettables donnent une piètre image de ceux qui y sont associés. Il convient de clarifier les principes fondamentaux du recours à une commission de rémunération formulés dans le *Renvoi*, afin de prévenir les conflits comme ceux dont il est question en l'espèce *(CSC 2005, paragraphe 12)*.

La Cour a énoncé une série de principes généraux extrêmement détaillés qui traitent de l'indépendance de la magistrature et de la démarche de la commission. Sous cette rubrique, elle a examiné a) la nature d'une commission sur la rémunération des juges et de ses recommandations, b) la réponse du gouvernement à ces recommandations, c) la portée et la nature du contrôle judiciaire et 4) les mesures de redressement auxquelles peut avoir recours un tribunal saisi du contrôle judiciaire de la réponse du gouvernement aux recommandations de la commission. Le fait que ces principes aient été mis en application dans le pourvoi de l'AJCPNB éclaire davantage la CRJ de 2004. Voici ce que la Cour a fait remarquer dans sa description des principes généraux :

> Chaque commission doit procéder à son évaluation dans son propre contexte. Toutefois, cela ne signifie pas que chaque nouvelle commission de rémunération opère dans le vide, sans tenir compte des travaux et des recommandations de ses prédécesseurs. Les rapports des commissions antérieures et les suites qui leur ont été données font partie des éléments et du contexte dont la nouvelle commission de rémunération doit tenir compte. La nouvelle commission peut très bien décider que, dans les circonstances, ses prédécesseurs ont effectué un examen complet de la question de la rémunération des juges et que, en l'absence de preuves démontrant un changement, seuls des rajustements mineurs s'imposent. Par contre, si elle estime que les rapports antérieurs n'ont pas fixé un niveau approprié pour les traitements et avantages en raison de circonstances particulières, elle peut

> légitimement aller plus loin que les conclusions de la commission précédente et, après une analyse minutieuse, formuler ses propres recommandations *(CSC 2005, paragraphe 15)*.

Pour appliquer ces principes au pourvoi de l'AJCPNB, la Cour s'est exprimée comme suit :

> Normalement, une commission peut considérer que la commission précédente a déterminé, dans son rapport, le niveau de traitement approprié; néanmoins, dans certaines circonstances, par exemple, lorsque la commission précédente n'a pas tenu compte de tous les critères énumérés dans la *Loi sur la Cour provinciale* ou a fait face à des contraintes l'empêchant d'appliquer pleinement un ou plusieurs critères, la commission suivante peut dans son analyse réexaminer les facteurs ou les recommandations déjà considérés par la commission précédente. C'est peut-être l'un de ces cas où une commission future disposera d'une plus grande latitude qu'elle n'aurait autrement eue *(CSC 2005, paragraphe 82)*.

Pendant toute son enquête, la Commission de 2004 s'est énormément souciée du contexte dans lequel elle est censée évoluer et qui est décrit ci-dessus, dans la partie 2 du chapitre I du présent rapport. Notre Commission a prêté une attention toute particulière aux facteurs dont elle devait tenir compte pour rédiger son rapport et formuler ses recommandations, en vertu de la *Loi sur la Cour provinciale*, et qui ont servi de fondement à son évaluation, c'est-à-dire :

1) la suffisance de la rémunération des juges relativement au coût de la vie ou aux changements du revenu réel par tête;
2) la rémunération versée aux autres membres de la magistrature du Canada ainsi que les facteurs qui peuvent justifier les différences qui existent entre la rémunération des juges et celle des autres membres de la magistrature du Canada;

3) l'équité économique, y compris la rémunération versée à d'autres personnes prélevée sur le Fonds consolidé;
4) la situation économique de la province;
5) tous autres facteurs que la Commission considère pertinents à sa révision.

II. OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

1) Mandat de la CRJ de 2004

L'AJCPNB a soulevé une question au sujet de la durée du mandat de la CRJ de 2004. Il est entendu, pour les membres de la CRJ de 2004, que la *Loi sur la Cour provinciale* du Nouveau-Brunswick a été modifiée en 2004 afin de faire passer à quatre ans la durée du mandat d'une commission sur la rémunération des juges, qui était de trois ans dans le cas des CRJ de 1998 et de 2001 [paragraphe 22.02(5.1) de la *Loi sur la Cour provinciale* : « Le mandat des membres nommés à la Commission le 1er janvier 2004 ou par la suite est de quatre ans »]. De plus, il est indiqué dans la lettre de nomination du président que celui-ci a été nommé à son poste jusqu'au 31 décembre 2007 et que le mandat des autres membres était prolongé jusqu'au 31 décembre 2007 pour se terminer en même temps que le sien. Nos recommandations portent donc sur une période de quatre ans allant de 2004 à 2007.

2) Points de convergence

La Commission constate que l'AJCPNB et le gouvernement sont d'accord sur un certain nombre de points. Les parties décrivent le rôle des juges et leur place dans la société canadienne à peu près de la même façon. Elles reconnaissent toutes les deux que les personnes qui acceptent le rôle de juge doivent renoncer à bien des choses dont les citoyens des autres secteurs d'activités peuvent jouir à peu près sans restrictions. Les parties s'entendent aussi sur le fait que les juges sont soumis à diverses pressions dans leur rôle. Les parties comprennent bien que le pouvoir judiciaire est un organe du gouvernement qui est indépendant du pouvoir exécutif

et du pouvoir législatif. Elles conviennent que les juges occupent une fonction publique, mais qu'ils ne sont pas des fonctionnaires.

Certes, la Commission a constaté que les parties remettent périodiquement en question certaines de ces idées ou s'inquiètent du fait que la position adoptée par l'autre partie au sujet d'un enjeu peut donner à penser qu'elle a décidé d'attacher moins d'importance à l'une de ces valeurs. Il nous semble néanmoins qu'elles s'entendent au fond sur ces principes. La Commission ne se propose pas d'examiner ces questions dans le présent rapport, parce que les parties comprennent très bien leur importance pour le système judiciaire et pour la société, étant donné qu'elles en ont éloquemment parlé dans leurs mémoires et que les CRJ précédentes ont pris grand soin d'en traiter dans leurs rapports. Elles sont également énoncées clairement dans les principes fondamentaux qui ont été dégagés par la Cour suprême dans sa décision de 2005 et qui devraient être les principaux points de repère de la présente CRJ et des futures commissions sur la rémunération des juges.

3) Lien entre le rapport de 2001 et la réponse du gouvernement à la CRJ de 2004

Dans ses soumissions, l'AJCPNB allègue que la Commission de 2004 doit réexaminer les conclusions de la commission précédente afin d'établir un revenu « de départ » plus adéquat en 2004 *(Mémoire de l'AJCPNB, le 6 février 2006, paragraphes 31 et 193).* L'AJCPNB invite la CRJ à exercer son pouvoir discrétionnaire de façon à tenir pour acquis que son mandat couvre six années, soit de 2001 à 2006, au lieu des trois années habituelles. S'inspirant généreusement de la description que la Cour suprême a faite du contexte dans lequel le rapport de la CRJ de 2001 avait été rédigé (voir ci-dessus), l'Association allègue que « c'est peut-être l'un de ces cas où une commission future disposera d'une plus grande latitude qu'elle n'aurait autrement eue ». Même si la CSC semble inviter notre Commission à réexaminer le rapport et les recommandations

de 2001, elle n'a formulé aucune directive sur les moyens à prendre pour effectuer un tel réexamen.

La Commission a également pris bonne note de l'opinion exprimée par la Cour suprême au sujet des moyens de redressement : « (…) si le recours à une commission ne s'est pas révélé efficace (…), la réparation appropriée consistera généralement à renvoyer l'affaire au gouvernement pour réexamen. Il pourra toutefois être renvoyé à la commission si les difficultés rencontrées lui sont attribuables » *(CSC 2005, paragraphe 44).* La Cour a ajouté que « si la commission n'existe plus, le gouvernement aura l'obligation d'en constituer une nouvelle pour régler les problèmes ». Aucun renvoi de cette nature n'a été mentionné dans le cheminement des pourvois en appel devant les tribunaux.

Selon le gouvernement, le point de départ de la présente CRJ est le continuum qui existe dans les recommandations de la CRJ de 1998 qui ont été mises en œuvre et dans la rémunération qui a été payée aux juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick entre le 1er avril 2001 et le 31 mars 2004 pour donner suite à la réponse du gouvernement au rapport de la CRJ de 2001 *(Réponse du gouvernement aux soumissions du juge en chef et de l'AJCPNB, le 20 mars 2006, page 6).* Pour étayer sa position, le gouvernement a fait remarquer que trois échelons de l'appareil judiciaire avaient rejeté la demande de contrôle judiciaire de sa réponse de 2001, et il a invoqué d'autres observations formulées par la Cour suprême dans sa décision de 2005 :

> Dans sa réponse, le Gouvernement signale à juste titre plusieurs faits qui lui permettent d'affirmer en toute légitimité que la hausse est excessive : les recommandations ne tiennent pas compte de la conjoncture économique du Nouveau-Brunswick, mais correspondent plutôt à un pourcentage du traitement des juges de nomination fédérale; une telle hausse constituerait un traitement préférentiel si on la compare aux augmentations reçues par les hauts fonctionnaires du Nouveau-Brunswick et la plupart des juges des autres cours provinciales au Canada; enfin, la hausse dépasse de loin les changements

> des indicateurs économiques depuis la mise en œuvre des recommandations de 1998. Le Gouvernement peut donc légitimement refuser d'accorder l'augmentation salariale recommandée au motif qu'elle est excessive *(CSC 2005, paragraphe 75)*.

L'Association est d'avis que les erreurs qui ont été commises par la CRJ dans son rapport de 2001 et qui ont été expressément mentionnées dans l'arrêt de la Cour suprême ne sont pas sans rapport avec la façon dont la réponse du gouvernement a été abordée par les tribunaux. Selon l'Association, la Cour suprême a reconnu que le gouvernement avait invoqué des motifs valables pour rejeter les recommandations salariales de la CRJ de 2001 qu'il jugeait excessives, mais uniquement parce que la Commission ne s'était pas expliquée clairement quand elle avait abordé cette question en particulier *(Mémoire de l'AJCPNB, le 6 février 2006, paragraphe 25)*. L'Association va trop loin lorsqu'elle allègue que la phrase soulignée, qui ne se trouve pas dans l'arrêt, était l'unique motif de la décision de la Cour.

La Commission doit donc conclure que trois échelons de l'appareil judiciaire ont statué que la réponse du gouvernement était légitime. Selon la Cour suprême, la réponse du gouvernement satisfaisait au critère de la rationalité et n'était pas dénuée d'un fondement factuel raisonnable. Elle a même ajouté ce qui suit : « Sauf dispositions législatives contraires, la détermination de la rémunération des juges relève des gouvernements. Ce pouvoir n'est toutefois pas absolu. Il convient d'accorder du poids aux recommandations de la commission. » La Cour suprême était d'avis que le gouvernement avait accordé du poids aux recommandations de la Commission.

Le gouvernement a rejeté les augmentations de salaire recommandées par la CRJ et a commencé à mettre en œuvre les mesures qu'il avait énoncées dans sa réponse à la CRJ. Il avait le pouvoir de le faire. Les augmentations de salaire accordées aux juges en 2001, 2002 et 2003 doivent donc être confirmées. Mais contrairement à ce qu'avance le gouvernement, la présente CRJ n'est pas tenue de

s'en servir comme fondement de ses recommandations salariales à compter de 2004, étant donné que nous devons tenir compte de ce qui s'est produit à l'occasion du litige auquel a donné lieu la réponse du gouvernement, en particulier de l'analyse qui a abouti à la décision de la Cour suprême. La Commission a pris bonne note des mises en garde que les juges ont formulées à l'égard des motifs que le gouvernement a invoqués dans sa réponse pour rejeter les recommandations de la CRJ de 2001, et elle ne peut pas les ignorer. Nous en avons dûment tenu compte dans nos recommandations.

La Commission est d'avis que l'Association n'a pas tout à fait tort d'alléguer que les lacunes du rapport de la Commission de 2001 ont servi à justifier la position du gouvernement et ont « finalement abouti à un niveau de rémunération des juges inférieur à ce qu'il aurait dû être. Dans cette optique, on peut dire que les juges ont été désavantagés au plan financier » *(Mémoire de l'AJCPNB, paragraphe 191)*. Il est tout simplement impossible de savoir ce que la réponse du gouvernement aurait pu être si la CRJ de 2001 avait abordé la situation différemment.

III. ANALYSE DES REPRÉSENTATIONS AU SUJET DES FACTEURS QUI DOIVENT ÊTRE PRIS EN CONSIDÉRATION PAR LA CRJ EN VERTU DE LA *LOI SUR LA COUR PROVINCIALE*

Les facteurs qui doivent impérativement être pris en considération se chevauchent considérablement, et le dernier de la liste permet de tenir compte d'autres facteurs connexes que la Commission juge pertinents, comme le recrutement de candidats à la magistrature, la comparaison avec la rémunération des avocats de cabinet privé et la charge de travail. Ces facteurs sont constamment mentionnés dans les mémoires et les soumissions des parties ainsi que dans notre rapport. Il est difficile de conclure, en voyant la façon dont ils sont présentés dans la *Loi,* que le législateur entendait classer ces facteurs selon un ordre déterminé. Il nous semble

que les CRJ pourront éventuellement trouver utile ou nécessaire d'accorder davantage d'importance à l'un ou l'autre de ces facteurs dans leur examen d'une période donnée de rémunération si les circonstances le justifient. En les examinant l'un après l'autre comme nous le faisons ci-dessous, nous pensons avoir trouvé un moyen utile d'analyser les arguments qui nous ont été présentés dans les mémoires et les soumissions des parties et par les témoins lors de l'audition publique, tout en tenant compte des facteurs que nous sommes obligés de prendre en considération. Cette démarche nous procure un cadre utile pour présenter nos recommandations dans le chapitre suivant.

1) **La suffisance de la rémunération des juges relativement au coût de la vie ou au changement du revenu réel par tête**

Même s'il ne mesure pas expressément le coût de la vie, l'indice des prix à la consommation (IPC) publié par Statistique Canada est un indice bien connu qui mesure l'évolution des prix à la consommation. Il donne une bonne idée de l'évolution du coût de la vie et il est fréquemment utilisé pour rajuster les salaires dans les négociations collectives. Comme en font foi les soumissions de l'Association et du gouvernement, voici l'évolution de l'IPC au Nouveau-Brunswick :

2001	1,7 %
2002	3,4 %
2003	3,4 %
2004	1,5 %
2005	2,4 %

Selon diverses prévisions du secteur privé, la hausse de l'IPC devrait être modeste au Nouveau-Brunswick pendant les années suivantes :

2006	2,1 %
2007	1,7 %

Au cours de la période allant de 2001 à 2003, le salaire des juges du Nouveau-Brunswick a augmenté de 6,7 p. 100 (de 141 206 $ à 150 706 $), alors que la hausse de l'IPC au Nouveau-Brunswick s'est chiffrée à

8.7 p. 100, d'après Statistique Canada. De plus, pendant cette période, les salaires ont été ajustés en fonction de l'évolution de l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques au Nouveau-Brunswick, c'est-à-dire le mécanisme d'indexation recommandé par la CRJ de 2001.

Dans ses mémoires à la CRJ de 2004, le **gouvernement** allègue que les augmentations de salaire qui ont été recommandées par la CRJ de 1998 et qu'il a finalement mises en œuvre ainsi que les majorations en fonction de l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques qui ont été accordées pour la période allant de 1999 à 2001 ont permis aux juges de toucher et de conserver une rémunération suffisante et de nature à leur procurer la sécurité financière. En 2001, le gouvernement a plaidé que rien n'avait changé depuis la mise en œuvre des recommandations salariales de 1998 pour justifier des augmentations importantes, autres que celles qui visaient à palier l'inflation. Dans la décision de 2005 de la Cour suprême, on voit que cet argument n'a pas convaincu les juges. En 2004, le gouvernement avait également fait valoir qu'à l'exception d'une légère augmentation pour tenir compte de la hausse du coût de la vie, rien n'avait changé depuis la dernière augmentation de salaire du 1er avril 2003 pour rendre insuffisant le salaire et l'ensemble du régime de rémunération des juges, et que le salaire de ceux-ci n'avait pas réellement été dévalué *(Mémoire et réponse du gouvernement, 2006, B3, D10, J.5 et B7).* Mais le gouvernement propose un ajustement ponctuel de 1 500 $ le 1er avril 2004 sans faire valoir de motifs, et il ajoute une augmentation de 3 p. 100 (en deux temps, soit en avril et en octobre) pour les années 2004, 2005, 2006 et 2007.

Dans son mémoire à la CRJ de 2004, **l'Association** s'en remet aux données de Statistique Canada sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation au Nouveau-Brunswick entre 2000 et 2004 et allègue que

le salaire des juges devrait s'élever à 164 956 $ en 2006 pour que ceux-ci récupèrent le pouvoir d'achat que leur procurait leur salaire de 2001 *(Mémoire de l'AJCPNB, paragraphes 131 et 132).*

Mais l'Association soutient qu'il faudra faire beaucoup plus que simplement rajuster les salaires des juges pour tenir compte de l'inflation au cours de la période commençant en 2004. Elle rappelle que la CRJ a pour fonction de recommander un salaire suffisant.

Il n'existe aucune définition officielle du terme « suffisance ». Il s'agit d'une notion qui peut seulement être définie de façon subjective. Les deux parties abordent la question de la suffisance des salaires des juges dans leurs soumissions, mais elles arrivent à des conclusions différentes, comme en font foi les augmentations qu'elles proposent. Selon toute vraisemblance, la proposition du gouvernement sera légèrement supérieure au taux d'inflation des trois années en question. Elle prévoit en effet une augmentation de 3 p. 100 répartie sur deux ajustements chaque année. Le premier ajustement, qui prendrait effet le 1er avril, s'appliquerait à neuf mois, et le second à seulement trois mois. L'augmentation du salaire réel serait donc inférieure aux 3 p. 100 proposés chaque année.

La Commission estime que les majorations de salaire consenties aux cours de la période allant de 2001 à 2003 ont été insuffisantes pour tenir compte de l'augmentation du coût de la vie pendant cette période. Mais elle arrive à la conclusion qu'une augmentation d'environ 2 p. 100 par année au cours de la période allant de 2004 à 2007 devrait suffire à compenser la hausse du coût de la vie pendant la période visée par le présent rapport. Cependant, comme nous le constaterons, même si la Commission tient compte de l'augmentation du coût de la vie, elle est d'avis que d'autres facteurs doivent être pris en considération dans sa décision, notamment celui de la rémunération des autres membres de la magistrature du Canada.

2) **La rémunération des autres membres de la magistrature du Canada et les facteurs qui peuvent justifier l'existence de différences entre la rémunération des juges et celle des autres membres de la magistrature du Canada**

La Commission a examiné les arguments qui lui ont été présentés au sujet des autres membres de la magistrature sous deux rapports, c'est-à-dire en comparant les propositions à la situation des juges nommés par le fédéral et à celle des juges des cours provinciales des autres provinces.

A) Comparaison avec les juges nommés par le fédéral

Selon les soumissions des parties, il y a 28 juges de nomination fédérale au Nouveau-Brunswick. Voici comment se comparent leur salaire et celui des juges de la Cour provinciale :

Salaires des juges de la Cour provinciale du N.-B. et des juges nommés par le fédéral

Année	Juges nommés par le fédéral	Juges de la Cour prov.	Écart	Écart en pourcentage
1998	176 000 $	125 008 $	43 244 $	- 29,0 %
1999	178 806 $	132 756 $	46 050 $	- 25,8 %
2000	198 000 $	141 206 $	56 794 $	- 28,7 %
2001	204 600 $	144 118 $	60 482 $	- 29,6 %
2002	210 200 $	146 744 $	63 456 $	- 30,2 %
2003	216 600 $	150 706 $	65 894 $	- 30,4 %
2004	*240 000 $	150 706 $	89 294 $	- 37,2 %
2005	244 800 $	150 706 $	94 094 $	- 38,4 %
2006	249 696 $	150 706 $	98 990 $	- 39,6 %

* Remarque : Le montant de 2004 est une recommandation à laquelle le Parlement n'a pas encore donné suite.

La position du **gouvernement** en ce qui concerne l'opportunité d'établir des comparaisons avec le salaire des juges nommés par le fédéral est sans équivoque. Selon le gouvernement, toute comparaison avec les juges nommés par le fédéral à la Cour du Banc de la Reine est déplacée, car les critères qui servent à fixer le

salaire des juges nommés par le fédéral ne s'appliquent pas à l'échelon provincial. Mais la première phrase du paragraphe exige qu'on fasse des comparaisons *(Mémoire du gouvernement, 2006, paragraphe E.6)*. La Commission est au courant de ce qui s'est dit au sujet des critères mentionnés par le gouvernement et de l'analyse que la Cour suprême en a faite dans sa décision de 2005, mais la Commission croit quand même qu'il est opportun de tenir compte des salaires des juges nommés par le fédéral et du rapport qu'ils ont avec les salaires des juges de la Cour provinciale. Quoi qu'il en soit, elle est tenue de se pencher sur cette question.

Le gouvernement admet que les salaires des juges de la Cour provinciale sont inférieurs, mais il estime que d'autres facteurs entrent en considération. Selon des données qu'il a produites, on obtient des résultats favorables lorsqu'on compare les provinces en tenant compte du produit intérieur brut par habitant et de la rémunération hebdomadaire moyenne dans l'industrie, ce qui incite le gouvernement à conclure que des ressources raisonnables sont affectées aux salaires des juges. Il a également comparé le revenu total moyen des familles et des personnes vivant en couple qui faisaient partie du quintile le plus élevé dans chaque province, et il en a conclu que les salaires des juges du Nouveau-Brunswick étaient concurrentiels. En se servant de ces mesures qu'il a transcrites dans une série de diagrammes, le gouvernement a conclu que ce qu'il verse aux juges, après avoir dûment tenu compte du coût de la vie et des comparaisons avec les revenus des familles et des hauts salariés de chaque province, est concurrentiel par rapport à ce que touchent les juges des autres ressorts canadiens *(Mémoire du gouvernement, 2006, paragraphe E14)*. Il a ensuite cité des données sur la valeur moyenne des logements au Canada, laquelle est considérablement moins élevée au

Nouveau-Brunswick qu'en Alberta, en Colombie-Britannique et en Ontario.

Même si les données susmentionnées sont exactes, il n'est pas clair qu'elles soient applicables à l'argument qu'invoque le gouvernement au sujet de la comparaison avec les autres membres de la magistrature du Canada. Par exemple, il ne cite qu'un seul indicateur du mode et du coût de la vie, soit la valeur moyenne des logements, alors qu'il existe beaucoup d'autres indicateurs qui devraient être pris en considération avant de conclure, comme il le fait, que les juges sont mieux traités au Nouveau-Brunswick qu'ailleurs. On nous présente une conclusion, mais sans l'analyse rigoureuse sur laquelle elle est peut-être fondée.

Même si, contrairement à 2001, elle n'a pas recommandé une certaine parité entre les magistrats de la Cour provinciale, d'une part, et les juges de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick qui sont nommés et rémunérés par le fédéral, d'autre part, **l'Association** a fait ressortir l'écart sans cesse grandissant entre les salaires de ces deux groupes de juges qui vivent et travaillent au Nouveau-Brunswick. Elle a fait remarquer que cet écart s'était creusé à 65 894 $ en 2005 par rapport au salaire des juges provinciaux, et qu'il continuera d'augmenter pour s'établir à 89 204 $ plus les augmentations pour tenir compte de l'inflation si les recommandations de la commission fédérale de 2004 sont entérinées par le Parlement. Si on s'en tient aux propositions du gouvernement en ce qui concerne le salaire des juges provinciaux en 2004, cet écart s'établirait à 83 197 $.

Selon l'Association, aucune justification rationnelle n'explique le déséquilibre considérable qui existe actuellement entre les deux

niveaux de rémunération, compte tenu du fait que les juges des deux tribunaux sont issus du même bassin d'avocats chevronnés *(Mémoire de l'AJCPNB, paragraphe 15)*. Elle ajoute que les différences fonctionnelles entre ces deux tribunaux s'estompent graduellement. Dans son mémoire, elle rappelle à la CRJ que l'un des facteurs qu'elle est tenue de prendre en considération est la rémunération des autres membres de la magistrature du Canada.

La Commission a fait remarquer que les salaires des juges de nomination fédérale ont augmenté à un rythme supérieur à celui de l'IPC depuis 2001. On compte à peu près autant de juges de la Cour provinciale que de juges de nomination fédérale au Nouveau-Brunswick. Il convient de signaler que les juges de la Cour provinciale président maintenant des instances qui étaient auparavant instruites par des juges nommés par le fédéral. Pour formuler ses recommandations, la Commission doit accorder un certain poids au niveau de salaire des juges de nomination fédérale et au rythme de l'augmentation de leur rémunération au cours des dernières années. La Commission a également remarqué que selon la preuve, l'écart entre les salaires des juges nommés par le fédéral et des juges provinciaux des autres provinces n'a pas augmenté, comme ce fut le cas au Nouveau-Brunswick, mais a plutôt diminué au cours des années que nous avons examinées.

B) <u>Comparaison avec les juges des cours provinciales des autres provinces</u>

Reprenant les mots du juge Robertson dans la décision au sujet du pourvoi de l'AJCPNB à la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick par suite de la réponse du gouvernement en 2001, **l'Association** a fait valoir avec vigueur que le groupe comparable le plus évident est celui des juges, en particulier celui des juges des cours

provinciales des autres provinces et territoires. Au contraire, le **gouvernement** allègue que même s'il est possible de comparer la rémunération des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick à celle des juges des autres cours provinciales du Canada, il est plus opportun de tenir compte de la rémunération versée aux autres personnes qui sont payées à même les deniers publics au Nouveau-Brunswick ainsi que de la situation économique de la province et de la situation financière du gouvernement provincial *(Mémoire du gouvernement, I.3)*. Il convient de souligner que le gouvernement n'explique pas pourquoi cela serait « plus opportun ». Le tableau reproduit ci-dessous, qui est extrait du mémoire de **l'AJCPNB**, fait état de l'ensemble des salaires dans les provinces et les territoires de 1998 à 2007. Le tableau suivant permet de comparer la moyenne nationale des salaires versés dans toutes les provinces, à l'exception du Nouveau-Brunswick, aux salaires versés dans la province les mêmes années *(Mémoire de l'AJCPNB, paragraphes 139 et 148)*.

TABLEAU 2

Année	Yukon	T.N.-O.	C.-B.	Alberta	Sask.	Man.[1]	Ont.[2]	Québec	N.-B.	Î.-P.-É.[3]	N.-É.	T.-N.-L.[4]
1998	135 000	143 881	134 000	142,000	112 961	112 000	152 550	132 000	125 008	112 934	124 000	123 400
1999	135 270	155 200	139 000	152 000	112 961	122 000	161 440	134 640	132 756	131 036	130 000	142 400
2000	138 246	174 000	144 000	170 000	143 000	133 000	172 210	137 333	141 206	141 969	137 000	150 000
2001	135 270	174 000	155 000	170 000	143 000	144 000	185 000	153 813	144 118	144 314	144 000	153 000
2002	172 000	176 784	158 000	170 000	143 000	152 000	198 000	157 658	146 744	152 068	157 000	156 060
2003	178 000	182 972	161 250	200 000	158 000	156 560	206 350	160 811	150 706	161 627	160 140	159 181
2004	189 900	197 814	161 250	210 000	161 634	161 257	209 031	161 133	**150 706**	169 439	163 342	**159 181**
2005	195 407	201 766	161 250	220 000	165 190	**161 257**	213 630	**161 133**	**150 706**	174 904	172 000	**159 181**
2006	**2005+ IPC**	**2005+ IPC**	198 000	220 000	**195 000**			164 560		186 397	176 300	
2007			**198 030 + IPC**		**2006+ IPC**						180 708	
		À l'étude										

Notes explicatives :

1) La commission sur la rémunération des juges du Manitoba de 2005 n'avait pas encore déposé son rapport au moment où nous écrivions ces lignes.
2) La commission sur la rémunération des juges de l'Ontario n'a pas encore terminé ses auditions pour les années 2004 et 2005.
3) Les juges de l'Île-du-Prince-Édouard touchent la moyenne nationale calculée le 1er avril de chaque année.
4) La commission sur la rémunération des juges de Terre-Neuve-et-Labrador n'avait pas encore déposé son rapport au moment où nous écrivions ces lignes.

TABLEAU 3

Année	Moyenne nationale à l'exclusion du N.-B.	Salaire au N.-B.	Écart	Pourcentage
1998	129 529	125 008	4 521	- 3,0 %
1999	137 813	132 756	5 057	- 3,6 %
2000	149 160	141 206	7 954	- 5,0 %
2001	157 053	144 118	12 935	- 8,0 %
2002	165 422	146 744	18 678	- 11,3 %
2003	173 712	150 706	23 006	- 13,2 %
2004	174 911	150 706	24 205	- 13,8 %
2005	180 519	150 706	29 813	- 16,5 %

Source : Association canadienne des juges des cours provinciales.

Si on fait exception des territoires, le tableau 2 montre que le Nouveau-Brunswick se classait au cinquième rang parmi les provinces en 1998 après l'augmentation recommandée par la CRJ

de 1998, que la province est passée au septième rang en 2000 après la mise en œuvre retardée des autres recommandations de la CRJ de 1998, que le Nouveau-Brunswick a glissé au neuvième rang en 2002 et qu'il occupe la dernière place depuis 2003, ses juges étant moins bien payés que ceux des autres provinces. Le tableau 3 donne la moyenne nationale des années 1998 à 2005. Il nous apprend que, comparativement aux autres provinces et territoires (à l'exclusion du Nouveau-Brunswick), le Nouveau-Brunswick affiche un recul de 16,5 p. 100 ou 29 813 $. Quand le Nouveau-Brunswick est inclus avec les autres provinces et territoires, son recul se chiffre à 15,3 p. 100 ou 27 329 $. Les propositions du **gouvernement** qui fixeraient le salaire à 156 803 $ en 2004 et à 161 538 $ en 2005 contribueraient à réduire ces écarts en pourcentage et en valeur monétaire. **L'Association** accorde une grande importance, dans ces statistiques, aux comparaisons entre le Nouveau-Brunswick et ses voisines des Maritimes, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard. L'écart par rapport aux juges de l'Île-du-Prince-Édouard atteint 15,3 p. 100 ou 27 329 $. Cette province a accepté, il y a quelques années, de verser à ses juges le salaire moyen national des juges des cours provinciales.

De l'avis de l'Association, même s'il faut tenir compte des salaires des autres personnes qui sont payées à même les deniers publics, ce facteur est « manifestement subordonné » à la comparaison avec les salaires des autre juges du Canada. Elle a fait valoir que l'établissement des salaires des juges est une démarche prévue par le droit constitutionnel, contrairement au mécanisme de fixation de la rémunération des employés de la fonction publique de la province. Selon elle, il faut tenir compte de cette distinction quand

il s'agit de déterminer le salaire des juges et de le défendre publiquement.

S'opposant aux augmentations proposées par le gouvernement en raison du fait qu'elles sont un calque des majorations accordées aux sous-ministres, ce qui est inopportun à son avis, et insistant sur l'insuffisance d'une augmentation limitée à l'inflation en 2004 et pour les années subséquentes, l'Association a fait valoir qu'il faudra une augmentation substantielle pour refermer l'écart qui s'est creusé entre les salaires des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick et ceux de leurs homologues des autres provinces et de la magistrature fédérale. Elle a proposé un salaire équivalant à la moyenne nationale en 2006 et, probablement, par la suite. De l'avis de l'Association, se satisfaire de moins équivaudrait inexorablement à donner l'impression déformée et très nuisible que la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick est un tribunal inférieur doté de juges inférieurs qui dispensent une justice de catégorie inférieure *(Mémoire de l'AJCPNB, paragraphe 197).*

Étant donné que les salaires des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick sont les plus bas au Canada, il est décevant de constater que le **gouvernement** n'a pas abordé directement, dans le mémoire qu'il a présenté à la CRJ de 2004, les raisons pour lesquelles cet écart est acceptable ou devrait être maintenu. Il semble se contenter d'expliquer la situation à l'aide d'une panoplie de statistiques, dont la pertinence n'est pas très claire. Dans la plupart des autres secteurs d'activité de la province, il serait surprenant que le gouvernement soit satisfait d'occuper le dernier rang.

Cette situation est particulièrement décevante du fait que la Cour suprême avait mentionné à plusieurs reprises dans sa décision de 2005 que le gouvernement (à l'instar de la CRJ de 2001) n'avait pas tenu compte de ce facteur. Par exemple : « D'autre part, la Commission n'a pas analysé correctement les arguments en faveur du statu quo. Elle n'a pas non plus examiné, comme elle aurait dû le faire, les arguments de l'Association en faveur d'une majoration raisonnable, à savoir ceux concernant l'augmentation de la charge de travail et des traitements des juges des cours provinciales dans les autres provinces et territoires. Il se peut que l'argument de la parité avancé par l'Association ait fait perdre de vue son objectif à la Commission et soit à l'origine de ces omissions » *(CSC 2005, paragraphe 81).* Voici un autre exemple : « La Commission de 2001 a rejeté l'argument du Gouvernement qu'il n'y a eu aucun changement depuis la hausse salariale accordée quelques mois avant sa création. Elle a reproché au Gouvernement d'avoir retardé la mise en œuvre des recommandations salariales de la commission précédente. Dans ces circonstances, si on reconnaît un fondement factuel raisonnable à la position du Gouvernement quant au caractère adéquat de la rémunération, ce n'est pas parce qu'il n'y a eu aucun changement depuis la dernière augmentation » *(CSC 2005, paragraphe 78). (C'est nous qui soulignons.)*

Mais il y a eu un changement. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, en ce qui concerne le salaire des juges, le Nouveau-Brunswick se classait au cinquième rang en 1998, il a glissé au septième rang en 2000, puis au neuvième rang en 2002 et finalement au dernier rang depuis 2003.

La Commission considère que la comparaison avec les autres juges des cours provinciales est un facteur prépondérant dont elle doit

tenir compte dans ses recommandations. La « moyenne nationale » en question est la moyenne du taux de rémunération dans les provinces. Sa pondération avantage les petites provinces. En effet, l'Ontario et le Québec, qui comptent plus de la moitié des juges des cours provinciales, ne représentent que 20 p. 100 pour les besoins du calcul de la « moyenne nationale ». Pour formuler nos recommandations, nous avons déterminé qu'il était plus facile de comparer avec le salaire des juges des provinces qui ont une situation économique semblable qu'avec la moyenne « nationale ». Dans le même ordre d'idées, la Commission reconnaît que la conjoncture économique de l'Ontario, du Québec, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de Terre-Neuve-et-Labrador explique les écarts fort compréhensibles dans la rémunération des juges.

3. L'équité économique, y compris la rémunération versée à d'autres personnes prélevée sur le Fonds consolidé

Dans son mémoire à la Commission de 2004, le **gouvernement** s'est attaché à comparer les salaires des juges à « la rémunération versée à d'autres personnes prélevée sur le Fonds consolidé » et à celles des avocats de cabinet privé, des avocats de la fonction publique et, finalement, des autres salariés de la province *(Mémoire du gouvernement, paragraphe F.1)*.

Le gouvernement a fourni des données sur l'application de mesures destinées à freiner l'augmentation des salaires dès le début des années 90 et sur les pratiques de rémunération des sous-ministres, des avocats, des médecins salariés et spécialistes et des représentants élus. Il a présenté des données sur le revenu total moyen des familles et des personnes seules qui faisaient partie du troisième quintile et des personnes qui appartenaient au quintile le plus élevé au Nouveau-Brunswick en 2003, et il a ajouté des données sur les dépenses moyennes des ménages. Nous avons examiné

certaines de ces données aux pages 24 et 25 ci-dessus. Le gouvernement est d'avis que les juges sont bien payés au Nouveau-Brunswick. Mais il demeure que la CRJ de 2004 doit quand même répondre à la question de savoir si les juges sont suffisamment payés.

Dans son mémoire, **l'Association** soutient que pour déterminer le salaire adéquat, il faudrait accorder moins de poids à ce facteur qu'à celui de la comparaison entre la situation des juges du Nouveau-Brunswick et celle des autres membres de la magistrature du Canada. Elle doute que l'augmentation du salaire des juges ait un effet d'entraînement sur la rémunération des employés du gouvernement. Si le gouvernement craint de donner cette impression, l'Association est d'avis qu'il peut et doit justifier la rémunération des juges par la nécessité de protéger l'indépendance de la magistrature, et qu'il doit expliquer aux employés de la fonction publique qu'il n'existe aucun lien entre les deux *(Mémoire de l'AJCPNB, paragraphes 160 et 161).*

Parmi les autres personnes qui sont rémunérées à même les deniers publics, il faut tenir compte de la situation des sous-ministres du Nouveau-Brunswick quand on applique le critère de l'équité économique à la rémunération des juges. La fourchette des salaires des membres de ce groupe allait de 114 088 $ à 138 684 $ le 1er avril 2005. Nous avons appris que les salaires des sous-ministres étaient plus élevés que ceux des juges il y a quelques années. Ce n'est plus le cas depuis un certain temps pour diverses raisons. Nous avons également pris note du fait que les salaires des sous-ministres du Nouveau-Brunswick sont moins élevés que ceux de leurs homologues ailleurs au pays depuis un certain temps déjà. Leur rémunération se classe sous le 25e centile par rapport à celle de leurs homologues des autres ressorts canadiens.

Les sous-ministres et les autres employés de la fonction publique peuvent manifestement servir de points de comparaison. Mais contrairement aux juges, il n'existe aucune démarche d'origine législative, voire constitutionnelle, pour déterminer la rémunération des employés de l'ensemble de ce groupe. Certains membres de ce groupe sont syndiqués. La rémunération que d'autres touchent est liée à l'issue des négociations collectives du groupe des syndiqués en matière salariale. Le **gouvernement** propose que le salaire des juges soit majoré de 3 p. 100 en deux temps chaque année de 2004 à 2007, et il entend leur verser une somme forfaitaire de 1 500 $. Au cours de la même période, la rémunération des sous-ministres augmentera de 2 p. 100 la première année, de 2,5 p. 100 la deuxième année, de 3 p. 100 la troisième année et de 3 p. 100 la quatrième année *[Mémoire du gouvernement, paragraphes F2, J6(a-I)]*. Le gouvernement demande également à la CRJ d'approuver le principe selon lequel l'augmentation en pourcentage du salaire des juges de la Cour provinciale devrait, à l'avenir, être comparable à la majoration en pourcentage du salaire des sous-ministres du Nouveau-Brunswick, compte tenu de l'augmentation économique générale pendant une période similaire *[Mémoire du gouvernement, paragraphe J6(j)]*. **L'Association** réplique essentiellement que procéder de cette façon estomperait les distinctions entre les titulaires d'une charge publique et les fonctionnaires et entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif comme organes distincts du gouvernement. De l'avis de l'Association, cette solution est :

> (…) totalement inadéquate, car elle serait un moyen de contourner la Commission, de perturber l'ordre constitutionnel et de marquer un retour à l'époque d'avant la Commission où on fixait de cette façon les salaires des juges du Nouveau-Brunswick. Selon l'Association, ce que le gouvernement suggère équivaudrait pour la présente commission à abdiquer le rôle que le droit constitutionnel lui confère en ce qui concerne la détermination des

salaires des juges *(Réponse de l'AJCPNB, paragraphe 4)*.

À l'instar de l'Association, la Commission s'inquiète à propos du rôle des futures commissions et de l'établissement ou du rétablissement apparent d'un lien direct avec la rémunération des sous-ministres. Même si les sous-ministres et les juges touchent une augmentation identique en pourcentage au cours d'une année en particulier, nous sommes d'avis qu'il faut éviter d'établir un tel lien.

Nous avons passé en revue non seulement les salaires et les augmentations des sous-ministres, mais aussi le régime de rémunération des autres personnes qui sont payées à même les deniers publics, comme les médecins spécialistes. Nous avons aussi tenu compte de la rémunération des membres de la direction des sociétés de la Couronne, d'Énergie Nouveau-Brunswick et d'autres entités semblables dont les salaires ont un lien avec le gouvernement et sont supérieurs à ceux qui sont actuellement versés aux juges. Nous avons passé en revue les volumes des comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 2004 et pour les années précédentes. Nous avons réussi à établir qu'entre 2000 et 2005, les salaires des catégories ci-dessous ont augmenté comme suit :

Sous-ministres	22 %
Avocats	31 %
Spécialistes	46,9 %
Médecins	49 %

Nous avons également constaté que les employés d'Énergie NB qui étaient payés plus de 140 000 $ ont bénéficié d'augmentations de 35,7 p. 100 au cours de ces années, et que le salaire du médecin hygiéniste en chef a été

majoré de 30,7 p. 100 durant cette période. Pendant ce temps, le salaire des juges a augmenté de 6,7 p. 100.

Nous savons que la loi de l'offre et de la demande a des répercussions sur le recrutement dans certains secteurs de la gestion des ressources humaines et qu'il faut souvent tenir compte des écarts entre les marchés lorsqu'il y a une grave pénurie de personnel. Nous tenons pour acquis que les salaires versés aux autres personnes payées à même les deniers publics sont suffisants. En gros, il s'agit de salaires jugés équitables dans les circonstances par la direction et, même si c'est à contrecœur, par les autres employés d'une organisation qui ne jouissent pas des mêmes avantages. Les gens compétents dans ces domaines bénéficient d'une grande mobilité dans le marché du travail. Il est entendu qu'il doit y avoir des exceptions aux règles générales de l'administration des salaires.

Les juges n'ont à peu près aucune mobilité. Les juges ne peuvent pas déménager d'une province à une autre, et ils doivent renoncer à bien des choses lorsqu'ils acceptent leur nomination, alors que d'autres personnes rémunérées à même les deniers publics sont assujetties à bien moins de contraintes. Il est maladroit de prétendre, comme semble le faire le gouvernement, que leur absence de mobilité devrait jouer contre eux d'une façon quelconque au plan de la rémunération. La mobilité et la rareté de la main-d'œuvre sont des facteurs importants dont le gouvernement doit tenir compte à titre d'employeur; mais elles ne sont pas les seuls motifs qui justifient des exceptions. Le gouvernement doit tenir compte de la situation particulière des juges comme il tient compte de la situation particulière des employés qui sont très en demande en ajustant ses politiques générales de recrutement ou de restrictions salariales en conséquence. Affirmer qu'il n'y a aucun problème d'offre et de demande dans le recrutement des juges et que ceux-ci devraient obtenir ce que tous les autres ont obtenu à titre d'ajustement salarial n'équivaut pas à dire

qu'aucune autre norme d'appréciation ou différence ne doit être prise en considération dans leur cas.

Selon M. McGaw, témoin de l'AJCPNB, la question de l'équité économique comporte deux dimensions : le principe de l'équité horizontale, selon lequel les personnes dont la situation est semblable doivent être traitées de façon semblable, et le principe de l'équité verticale, selon lequel les personnes dont la situation est différente doivent être traitées de façon différente. À son avis, quand on fait l'analyse de la rémunération des juges selon le principe de l'équité horizontale, on constate que les juges du Nouveau-Brunswick sont sous-payés comparativement aux juges des autres provinces au plan salarial, surtout quand on sait que les juges des autres provinces ont réduit leur retard par rapport à leurs homologues de nomination fédérale, ce qui n'a pas été le cas pour les juges du Nouveau-Brunswick. M. McGaw croyait que les juges du Nouveau-Brunswick n'étaient pas traités équitablement selon le principe de l'équité verticale, car le gouvernement n'avait pas tenu compte de la situation de la formation et de l'emploi au Nouveau-Brunswick par rapport à celle de l'ensemble du Canada dans la comparaison qu'il a tenté de faire entre le revenu et le PIB par habitant, mais sans inclure les paiements de transfert fédéraux dans ses calculs. Toujours au plan de l'équité verticale, M. McGaw a parlé des hauts salariés des sociétés ou organismes de la Couronne et des autres qui sont payés à même le Fonds consolidé et qui ont touché des augmentations de l'ordre de 22 à 49 p. 100 au cours des années 2000 à 2005, comparativement aux 6,7 p. 100 qu'ont obtenus les juges *(Document de M. McGaw, p. 1)*.

De la façon dont ce critère est libellé (« l'équité économique, y compris la rémunération versée à d'autres personnes prélevée sur le Fonds consolidé »), la proposition « y compris la rémunération » modifie « l'équité économique ». Mais selon l'interprétation qu'en fait la

Commission, elle ne limite pas l'application de ce critère à une simple comparaison avec la rémunération des personnes qui sont payées à même les deniers publics. La Commission a aussi pour tâche de déterminer ce que représente l'équité économique pour les juges et ce qui serait un salaire suffisant pour eux. Il est bien entendu que les juges sont titulaires d'une charge publique et qu'ils ne sont pas des fonctionnaires. La Commission doit prendre en considération la rémunération des fonctionnaires quand elle analyse le critère de l'équité économique afin de bien tenir compte des ajustements de salaire dans la fonction publique et d'apprécier le sérieux avec lequel le gouvernement provincial applique la politique de restriction salariale qu'il a établie de longue date. C'est ce que nous avons fait. Nous avons constaté que le gouvernement a assoupli sa politique de restriction des salaires ces dernières années, et que celle-ci n'est plus imposée par la loi, comme c'était le cas au cours de la décennie précédente. Mais la Commission doit également tenir compte de la rémunération qui serait équitable et suffisante pour les juges, même en faisant les comparaisons qu'elle est tenue de faire.

4. La situation économique de la province

Dans leurs mémoires, les parties ont fourni une abondance de données et de renseignements à la Commission. Nous avons aussi eu l'occasion d'entendre les dépositions des témoins produits par les deux parties. Nous avons lu le rapport du vérificateur général sur l'état des finances du Nouveau-Brunswick. Afin de se renseigner sur la situation économique de la province, la Commission a consulté une foule d'analyses bancaires mensuelles et trimestrielles, de rapports de vérificateurs généraux d'autres provinces, de journaux et d'autres sources courantes au sujet des perspectives économiques de la province et du Canada. Les parties ont été invitées à faire des observations sur la documentation si elles le désiraient. À n'en pas douter, il s'agit d'une problématique complexe. Il existe une

abondance de données dont il est possible de tirer une foule de conclusions.

Dans son mémoire, le **gouvernement** s'est révélé assez conservateur dans son évaluation. Il a fait remarquer que le Nouveau-Brunswick se classe au neuvième rang parmi les provinces au chapitre du PIB nominal par habitant, lequel équivaut à 75,7 p. 100 de la moyenne nationale. En ce qui concerne le revenu personnel par habitant, le Nouveau-Brunswick se classe huitième parmi les provinces (84,8 p. 100 de la moyenne nationale). Selon ses prévisions budgétaires pour 2005, la croissance économique réelle devait se chiffrer à 2,1 p. 100 (au moment où nous écrivions ces lignes, nous avons appris qu'elle s'est établie à seulement 0,5 p. 100, en avant-dernière place au Canada, la pire performance du Nouveau-Brunswick au cours des quinze dernières années; nous en reparlerons plus loin), ce qui est inférieur au taux de 2,8 p. 100 prévu pour l'ensemble du Canada. Il a mentionné le fléchissement dans l'industrie forestière, en particulier dans le secteur des pâtes et papiers. Il a fait état des conséquences négatives de l'appréciation du dollar canadien sur les exportations et sur la fabrication dans l'immédiat et pour l'avenir. Dans l'ensemble, les traitements et salaires ont augmenté de 3 p. 100 au cours des neuf premiers mois de 2005, et les ventes au détail ont affiché une hausse de 5,4 p. 100 au cours des onze premiers mois de 2005, grâce à la reprise des ventes de véhicules neufs. L'inflation était en hausse en raison de l'augmentation du prix des carburants, mais les taux d'emploi et de chômage étaient relativement stables. Il a énuméré les nombreux investissements importants à venir entre 2006 et 2009, comme l'achèvement d'un tronçon important de la route transcanadienne, l'agrandissement et la rénovation d'hôpitaux et d'écoles, la construction des nouvelles installations de GNL à Saint John et la remise à neuf de la centrale nucléaire de Point Lepreau, qui vont contribuer à la croissance économique et à l'emploi. Étant donné que les États-Unis sont le principal

marché d'exportation de la province, le gouvernement s'est dit inquiet des répercussions des prix élevés des produits pétroliers ainsi que de la guerre en Iraq sur la santé de l'économie états-unienne. Il a fait remarquer que la dette de la province continuait à diminuer. Il a rappelé les nombreux défis financiers que la province devra relever au cours des prochaines années en raison du ralentissement de la croissance de la population, de la hausse des coûts des soins de santé et des soins aux personnes âgées, etc. *(Mémoire du gouvernement, paragraphes G.1 à G.10).*

En ce qui concerne les augmentations de salaire possibles pour les juges, le gouvernement a signalé dans son mémoire que le fait que les résultats d'une année en particulier aient été positifs dans l'ensemble ne garantit pas qu'ils le seront aussi les années subséquentes. Il a invité la Commission à adopter une optique beaucoup plus large que les seuls résultats d'une année financière *(Mémoire du gouvernement, paragraphe B.26).* La Commission est tout à fait d'accord qu'il est important de voir les choses à long terme.

Dans sa réponse au mémoire de l'AJCPNB, le gouvernement a précisé non seulement que la Cour suprême et les autres tribunaux avaient jugé « excessive » la recommandation salariale de la CRJ de 2001, mais qu'ils avaient également statué qu'elle était disproportionnée, eu égard à la situation de la province *(Réponse du gouvernement, paragraphe B.5).* La Commission convient que les trois tribunaux ont fait droit à la réponse du gouvernement en 2001 parce qu'elle était légitime et qu'elle avait un fondement factuel. Mais la Commission a remarqué que même si les tribunaux se sont exprimés fort éloquemment au sujet du caractère excessif des recommandations salariales de 2002, ils ont surtout reproché à la CRJ de 2001 d'avoir recommandé un genre de parité avec les juges nommés par le fédéral. Les tribunaux ne se sont pas attardés précisément aux arguments invoqués par le gouvernement en ce qui concerne la

situation économique. La plupart de leurs observations portaient surtout sur le fait que la Commission avait omis de tenir compte non seulement de la situation économique de la province, mais aussi du facteur de l'équité économique, et qu'elle avait négligé de remettre en question la position du gouvernement en ce qui concerne le caractère suffisant des salaires que touchaient alors les juges *(CSC 2005, paragraphes 78, 81 et 82 et passim)*. En l'absence de commentaires par la Commission et après avoir passé en revue les moyens invoqués par le gouvernement, la Cour suprême a statué que la position du gouvernement avait un fondement rationnel. Elle a exprimé des réserves, comme l'avait fait la Cour d'appel en rejetant quatre des cinq principaux moyens invoqués par le gouvernement, mais les deux tribunaux ont fini par faire droit à la réponse du gouvernement. Rien dans la décision de la Cour ne permet de conclure qu'elle a tenu compte de l'argument du gouvernement qui est fondé sur le facteur de la situation économique pour statuer que les recommandations étaient disproportionnées, eu égard à la situation de la province.

L'opinion que se fait **l'Association** de la situation économique de la province est moins conservatrice. Reprenant des passages de documents préparés par le gouvernement sur les faits saillants du budget ainsi que des informations prévisionnelles du secteur privé, l'Association a brossé un tableau beaucoup plus optimiste. Dans son mémoire, elle a fait état de prévisions de croissance pour 2005 de l'ordre de 2,1 à 2,3 p. 100, après une année de forte progression en 2004. Elle a indiqué que les exportations vers l'étranger avaient augmenté de 10,8 p. 100, comparativement à 8,6 p. 100 à l'échelle nationale et elle a ajouté que le secteur de la fabrication avait enregistré une hausse de 11,1 p. 100 par rapport à la moyenne nationale de 8,4 p. 100. D'après ses chiffres, les investissements de capitaux privés et publics s'étaient accrus de 7,4 p. 100 pour s'établir au niveau record de 4,3 milliards de dollars, et la rémunération hebdomadaire moyenne avait augmenté de 3 p. 100,

comparativement à 1,6 p. 100 à l'échelle nationale. L'emploi avait atteint un niveau inégalé et le chômage avait reculé à 9,8 p. 100. L'Association a également fait remarquer que le gouvernement provincial avait affiché un excédent de 112,3 millions de dollars en 2004-2005, et qu'il avait réduit la dette publique nette de 53,1 millions de dollars. Elle a constaté que le budget de 2005-2006 s'annonçait équilibré et prévoyait un excédent de 98,9 millions de dollars (au moment où nous écrivions ces lignes, le gouvernement a annoncé, le 17 août 2006, que l'excédent définitif se chiffrerait à 243,6 millions de dollars et que la dette serait été réduite de 122,6 millions de dollars). L'Association a aussi fait remarquer que la dette par habitant du Nouveau-Brunswick est la troisième moins élevée au Canada, et que la province a la meilleure cote de solvabilité à l'est de l'Ontario. Elle a repris des prévisions de la Banque de Montréal selon lesquelles le Nouveau-Brunswick devancerait la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard en 2006, avec un PIB de 3 p. 100 comparativement à 2,5 p. 100 et à 1,8 p. 100 respectivement pour ses voisines. Comme l'Association l'a indiqué dans son mémoire, l'économie du Nouveau-Brunswick est en relativement bon état, et elle est plus vigoureuse à bien des égards que celle des provinces voisines, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard. À son avis, la Commission n'a pas à faire preuve de retenue dans ses recommandations salariales à cause de la situation économique de notre province *(Mémoire de l'AJCPNB, paragraphes 169 et 163 à 168).*

Dans sa réponse au mémoire de l'Association, le **gouvernement** a signalé que les augmentations qu'il avait proposées pour 2004 à 2007 étaient supérieures aux hausses réelles et prévues de l'IPC. Il a ajouté que l'économie du Nouveau-Brunswick a affiché une croissance de 2,4 p. 100 au cours des cinq années allant de 1999 à 2004, comparativement à la moyenne nationale de 2,9 p. 100, ce qui place la province au septième rang. Au cours de cette période de cinq ans, le revenu des particuliers a

augmenté de 3,1 p. 100, comparativement à la moyenne nationale de 4,4 p. 100. Dans sa réponse, le gouvernement a également fait ressortir que le secteur manufacturier traverse une période difficile, comme en témoignent la fermeture de l'usine de pâte Aditya Birla-Tembec à Nackawic et d'une usine à Bathurst ainsi que les difficultés que connaît ce secteur à Miramichi. Mais la Commission constate que cette situation a beaucoup changé grâce aux réouvertures qui ont eu lieu depuis la rédaction de la réponse du gouvernement. La chute de la croissance du PIB à 0,5 p. 100 en 2005, dont le gouvernement parle avec beaucoup d'inquiétude dans son mémoire, pourrait bien ne se révéler à long terme qu'un simple phénomène erratique explicable, étant donné que le secteur manufacturier retrouve peu à peu sa vitesse de croisière et que les perspectives de l'industrie des pâtes et papiers s'améliorent considérablement avec la hausse des prix au cours des récents mois par rapport aux deux dernières années, comme l'ont récemment fait savoir les médias. Le gouvernement n'a pas contesté les autres données économiques qui figuraient dans le mémoire de l'Association.

L'Association a répondu au mémoire du gouvernement en demandant à son témoin expert, M. Richard McGaw, de le commenter. M. McGaw a remis en question l'utilisation par le gouvernement de la rémunération hebdomadaire moyenne au Nouveau-Brunswick pour la comparer à celle des autres provinces et pour en déduire que le gouvernement provincial paie bien ses juges, parce que cette comparaison est avantageuse pour lui. M. McGaw est d'avis qu'il ne s'agit pas d'un facteur de comparaison raisonnable, parce que la combinaison de la scolarité et des emplois est très différente, comme l'illustrent les deux tableaux qu'il a produits. À ce sujet, il soutient que le gouvernement compare des pommes avec des oranges. Il trouve aussi à redire quand le gouvernement fait valoir que des ressources raisonnables sont affectées aux salaires des juges au Nouveau-Brunswick, comparativement à la plupart des ressorts qui ont des

moyens financiers similaires. D'après lui, ce n'est pas en se servant du PIB par habitant qu'on peut convenablement déterminer si le gouvernement provincial consacre une part équitable des ressources financières de la province aux salaires des juges. En effet, les ressources qui sont mises à la disposition du gouvernement provincial ne sont pas limitées au PIB par habitant, car celui-ci reçoit des transferts importants du gouvernement fédéral pour palier la faiblesse relative de l'économie de la province. Si on utilise les recettes totales des impôts et des transferts et si on compare avec des provinces semblables comme la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard, qui reçoivent aussi des paiements de transfert et qui versent des salaires considérablement plus élevés à leurs juges (voir le tableau 4), en se servant du « multiple » qui correspond au nombre de personnes qu'il faut, en termes de recettes fiscales, pour payer le salaire d'un juge, on obtient un multiple de 16,95 pour le Nouveau-Brunswick, de 19,59 pour l'Île-du-Prince-Édouard et de 20,11 pour la Nouvelle-Écosse. Il a ajouté que le multiple équivalant pour toutes les provinces est identique à celui de l'Île-du-Prince-Édouard (19,59). Il a indiqué en terminant que si le Nouveau-Brunswick se trouvait dans la moyenne, le salaire des juges s'établirait à 174 300 $, soit à peu de chose près celui qui est versé aux juges de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Nouvelle-Écosse.

M. McGaw a remis en question la pertinence des données utilisées dans ces exemples du gouvernement ainsi que leur valeur probante pour les moyens que le gouvernement invoque en l'espèce. Il a ensuite donné son appréciation de la situation économique globale de la province. À son avis, la position énoncée dans le mémoire du gouvernement provincial est raisonnablement équilibrée et tient généralement compte d'autres examens indépendants. On ne s'attend pas à ce que l'économie du Nouveau-Brunswick connaisse une période d'expansion ni une période de récession. La seule critique qu'il avait à formuler au sujet du mémoire du

gouvernement concernait le ton qui y était employé et qui donnait l'impression que l'avenir pourrait être difficile. Mais selon M. McGaw :

> [Traduction] La situation économique du Nouveau-Brunswick n'a jamais été aussi bonne depuis nombre d'années. Franchement, l'état de l'économie et l'état des finances de la province ne justifient en rien que les juges du Nouveau-Brunswick soient les moins bien payés au Canada. Pour ce qui est de sa capacité de payer, le gouvernement provincial n'a aucun argument convaincant à faire valoir *(Mémoire de M. McGaw, p. 12)*.

La Commission a également examiné la comparaison exhaustive des principaux indicateurs économiques de toutes les provinces qui figurait dans le rapport du vérificateur général de la Saskatchewan daté du 19 août 2005. Quel que soit l'indicateur, le Nouveau-Brunswick paraît se classer au milieu de toutes les provinces.

Voici un passage du rapport de 2005 du vérificateur général du Nouveau-Brunswick :

> De façon générale, les indicateurs des dix derniers exercices montrent que l'état des finances du Nouveau-Brunswick s'est amélioré pour ce qui est de la viabilité, de la souplesse et de la vulnérabilité, à l'exception des exercices 1999 et 2000, pour lesquels des écarts à la tendance sont enregistrés. Pour la plupart, les indicateurs touchés par ces écarts affichent des résultats plus favorables pour les cinq derniers exercices *(Rapport du vérificateur général, p. 4)*.

Le verre est-il à moitié vide ou à moitié plein? Pour employer une autre métaphore : La prospérité, comme la beauté, se trouve-t-elle dans les yeux de la personne qui la contemple? Comme le gouvernement, nous pensons qu'il est nécessaire de réfléchir à long terme quand il s'agit de déterminer le salaire des juges. Et nous sommes aussi d'avis qu'il est nécessaire de voir les choses

à long terme quand on apprécie la situation économique de la province. Les membres de la Commission doivent interpréter ce qu'ils ont lu et ce qu'ils ont entendu des parties avant de tirer leurs propres conclusions à la lumière de l'abondance de renseignements qui ont été portés à leur attention. On peut reprocher à M. McGaw et à l'Association de pécher par excès d'optimisme quand ils avancent que « la situation économique du Nouveau-Brunswick n'a jamais été aussi bonne depuis nombre d'années », mais la conjoncture économique de la province nous paraît meilleure qu'elle ne l'était en 1998, quand les juges ont obtenu une augmentation de salaire importante. En fait, si on voit les choses à long terme, la conjoncture est vraisemblablement beaucoup meilleure qu'elle ne l'était à cette époque. La Commission arrive donc à la conclusion qu'il n'existe, dans la province, aucune condition économique défavorable qui devrait influencer ses recommandations.

5. **Tous autres facteurs que la Commission considère pertinents à sa révision**

D'après les soumissions des parties, les répercussions du salaire des juges sur le recrutement des avocats en exercice sont un facteur important dont la Commission doit tenir compte.

Le gouvernement a soutenu que ses propositions, tant au point de vue des augmentations qu'à celui du régime global de rémunération des juges, assurent la sécurité financière des juges dans l'immédiat et pour l'avenir et sont de nature à attirer des candidats à la magistrature. De plus, le gouvernement a fait valoir que ses propositions établissent une certaine équité économique par rapport à d'autres groupes de spécialistes comparables. Comme il l'avait fait en 2001, il a rejeté encore une fois toute forme de parité avec les salaires des juges nommés par le fédéral. Procédant par analogie, il a ajouté que la parité avec les salaires des juges des cours provinciales des autres provinces ne devrait pas entrer en ligne de compte, en raison des différences dans la situation économique des provinces et dans les salaires qui

doivent être offerts pour attirer des candidats compétents des grands centres urbains *(Mémoire du gouvernement, 2006, B16)*. Comme il l'avait fait en 2001, le gouvernement a encore soutenu que pour apprécier le caractère suffisant des salaires des juges, on doit tenir compte non seulement du salaire, mais aussi de la valeur totale du régime de rémunération des juges en prenant en considération l'assurance-vie, les prestations de maladie, le régime de soins dentaires, les cotisations au Régime de pensions du Canada et surtout les prestations de pension. Il a fait valoir que le régime de rémunération global est concurrentiel par rapport au salaire ou au revenu des avocats de cabinet privé et qu'il n'est pas de nature à dissuader les personnes compétentes de faire carrière dans la magistrature. Le gouvernement a aussi comparé les salaires des avocats de la fonction publique du Nouveau-Brunswick à ceux des juges, et il en a conclu que ses propositions étaient très concurrentielles, étant donné que la fourchette des salaires de ces avocats allait de 38 000 $ à 110 136 $ en octobre 2005. Après l'avoir demandé, la Commission a obtenu du gouvernement le rapport de Morneau Sobeco qui a servi de fondement à ces comparaisons.

Comme il l'avait fait en 2001, le gouvernement a fait valoir en long et en large que la comparaison entre le salaire et les avantages sociaux des juges et le salaire des avocats de cabinet privé n'est pas défavorable aux juges et pourrait même leur être légèrement favorable. Le gouvernement n'a pas ménagé ses efforts pour montrer que la rémunération totale des juges peut soutenir la comparaison avec le salaire des avocats de cabinet privé. Il a allégué qu'en 2004 au Nouveau-Brunswick, un avocat de cabinet privé au 75^{e} rang centile de son groupe touchait un revenu de 203 500 $ (si on extrapole pour 2004 les données de 2000 de la CERJ), comparativement à la rémunération totale d'un juge qui allait de 202 500 $ à 216 000 $, selon l'âge de la retraite. La Commission a éprouvé de la difficulté à bien comprendre le graphique qui se trouve en D.9 de la soumission du gouvernement. La CRJ a demandé des données supplémentaires au gouvernement, et elle a reçu une copie du rapport

de ses experts-conseils, Morneau Sobeco. Même à la lumière de ces renseignements, il est difficile pour la Commission de trancher la question de façon satisfaisante. Par exemple, la cotisation de l'employeur au régime d'assurance-vie d'un juge est un avantage imposable pour le juge comme pour un associé d'un cabinet d'avocats. La contribution de l'employeur au RPC représente une déduction d'impôt pour le cabinet d'un associé, tandis qu'un juge et un associé peuvent tous les deux bénéficier d'un crédit d'impôt pour leur cotisation. La contribution de l'employeur au régime d'assurance-maladie et d'assurance de soins dentaires est aussi déductible d'impôt pour le cabinet de l'associé, et la cotisation de l'associé à ce régime lui procure un crédit d'impôt, comme c'est le cas pour les juges. La possibilité pour un associé de déduire la contribution de l'employeur au RPC et au régime d'assurance-maladie et d'assurance de soins dentaires signifie que celle-ci est versée à même le revenu brut qui aurait été réparti entre les associés. Comme d'autres dépenses, ces débours ne sont pas effectués à même le revenu après impôt. Le gouvernement a traité de cette question dans son mémoire de 2001. Il soutenait qu'un avocat associé d'un cabinet privé était tenu de payer les cotisations de l'employé et de l'employeur au RPC (et au régime d'assurance-vie, d'assurance-maladie et d'assurance de soins dentaires), mais il ne parlait pas des répercussions fiscales, ce qui laissait planer un doute sur le degré de fiabilité de ses allégations *(Mémoire du gouvernement, 2001, paragraphe G.3.3)*.

Quand vient le temps de comparer les prestations de retraite des juges et des avocats de cabinet privé, les choses se compliquent singulièrement. En général, les gens ont l'impression qu'il s'agit d'un avantage considérable, en particulier si la personne a négligé de préparer sa retraite. Mais en l'absence d'une analyse par des experts (et la CRJ de 2004 n'a tout simplement pas eu le temps de retenir les services d'un expert à cause des délais serrés dans lesquels elle a dû produire son rapport), tout ce que nous avons pu faire a été de nous demander jusqu'à quel point ces questions d'avantages sociaux

peuvent influencer la situation d'un juge par rapport à celle d'un avocat de cabinet privé. Ce que nous avons appris ne nous a pas convaincus que la situation d'un juge et celle d'un avocat de cabinet privé sont équivalentes au plan concurrentiel ni, comme conclut le gouvernement, qu'il est manifestement équitable de comparer la rémunération totale d'un juge aux gains, au revenu net ou au salaire d'un avocat de cabinet privé. Quoi qu'il en soit, les données qui portent sur les gains des avocats sont vieilles. Il est évidemment difficile d'obtenir des renseignements au sujet des salaires et de la rémunération des avocats de cabinet privé au Nouveau-Brunswick, ce qui rend toute comparaison difficile, voire sujette à caution.

Mais il faut aussi dire que les juges des cours provinciales des autres régions du Canada touchent également des rentes généreuses et bénéficient d'autres avantages sociaux semblables ou même meilleurs à certains égards.

Il est important de comparer la situation des juges à celle des avocats de cabinet privé pour deux raisons. Premièrement, il faut en tenir compte pour déterminer le salaire qui serait adéquat pour un juge. Deuxièmement, il faut prendre cette question en considération pour s'assurer que des avocats de cabinet privé soient intéressés à se porter candidats à la magistrature. Le salaire actuel d'un juge est-il si intéressant, entre autres à cause du régime de pension et des autres avantages sociaux, que le recrutement des avocats de cabinet privé ne présente aucune difficulté, comme semble l'affirmer le gouvernement? Ou est-ce que le salaire actuel est insuffisant pour attirer de tels candidats, comme le prétend l'AJCPNB? Selon l'Association, étant donné l'écart très considérable qui existe entre le salaire des juges nommés par le fédéral et celui des juges de la Cour provinciale, les avocats de cabinet privé qui sont intéressés à devenir juge pourraient généralement préférer être nommés à la Cour du Banc de la Reine qu'à la Cour provinciale ou pourraient s'abstenir de présenter leur candidature à celle-ci, ce qui ne servirait pas les intérêts de la population et de la société dans son ensemble. Même s'il existe

des motifs convaincants pour conclure qu'il ne devrait pas y avoir une parité salariale absolue entre les juges de la Cour provinciale et les juges nommés par le fédéral en raison des critères auxquels ceux-ci sont assujettis, comme l'a fait remarquer la Cour suprême en 2005, la Commission est quand même d'avis que l'écart très considérable entre les salaires payés aux juges des deux tribunaux est l'un des facteurs (certainement pas le seul et pas nécessairement le plus important) qui doit être pris en considération dans la détermination d'un salaire adéquat pour les juges de la Cour provinciale.

Les mémoires des deux parties traitent abondamment de la question de savoir si le bassin de candidats à la magistrature est bien ou mal garni. Ce sujet a aussi donné lieu à un débat en profondeur lors de l'audition publique. Il y a manifestement des personnes qui désireraient soumettre leur candidature, mais il n'y a aucun poste à pourvoir à l'heure actuelle. Pour les raisons que nous avons énumérées ci-dessus, l'Association se demande s'il n'y aura pas un nombre insuffisant de candidats du groupe des avocats de cabinet privé. La Commission n'est pas convaincue que le nombre de candidats est insuffisant, comme cela semblait être le cas quand la CRJ s'est penchée sur cette question en 1998. Cependant, la Commission se demande si le groupe des avocats de cabinet privé ne risque pas de produire trop peu de candidats, mais il est impossible de répondre à cette question avec certitude. À la lumière de ce que nous avons lu et entendu, il semble que de plus en plus de procureurs de la Couronne, de fonctionnaires et de criminalistes sont nommés juges. Étant donné que les avocats issus de ces groupes ont beaucoup d'expérience dans le genre d'affaires qui relèvent de la Cour, on peut s'attendre à ce que le nombre de juges issus de ces groupes continue d'augmenter à l'avenir. Les juges issus du milieu du droit des sociétés ont peut-être moins d'expérience, mais cela ne signifie pas nécessairement qu'ils ne deviendront pas d'excellents ou de meilleurs juges avec le temps. Aux yeux de la Commission, il faut des juges de tous les horizons à la Cour provinciale pour bien servir la population de la province. À titre d'exemple, nous constatons qu'aucun juge de la Cour ne

vient du milieu universitaire. Étant donné que nous nous demandons si les avocats de cabinet privé sont encouragés ou non à présenter leur candidature, il nous semble que le salaire a une certaine incidence sur la réponse.

Nous avons constaté, à la lecture du mémoire du gouvernement, que les salaires des avocats de la fonction publique allaient de 38 532 $ à 110 136 $ le 1er octobre 2005 *(Mémoire du gouvernement, paragraphe F.2 – Avocats)*. Il nous est impossible de savoir si cette fourchette de salaires est adéquate ou non. Étant donné l'importance que le gouvernement accorde dans sa réponse aux procureurs de la Couronne et aux avocats de la défense ainsi qu'à leur travail au sein de l'appareil judiciaire (ce qui laisse entendre que leurs tâches sont semblables, même si leurs responsabilités sont différentes dans certains secteurs), il semble considérer que ces avocats représentent le bassin idéal dont on peut attendre des candidats à la magistrature *(Réponse du gouvernement au mémoire de l'AJCPNB, paragraphes C3 à C23)*. Il est évident que les candidats de ce groupe toucheraient une augmentation de salaire très importante – ou importante dans le cas des plus chevronnés – s'ils étaient nommés à la magistrature, étant donné le salaire d'un juge en 2003. Bien sûr, la perspective serait encore plus intéressante si les juges recevaient un salaire encore plus élevé à compter de 2004. S'il est vrai que de plus en plus de juges sont et seront choisis parmi les candidats de ce groupe, cela pourrait avoir un effet dépresseur sur les salaires des juges. La Commission est d'avis que cette situation ne devrait pas l'influencer dans sa réflexion en vue de formuler ses recommandations au sujet du salaire des juges, et qu'elle ne devrait pas non plus influencer le gouvernement dans la sélection des candidats qu'il nomme à la magistrature.

IV. AUTRES QUESTIONS

1) **Prestations de pension**

La Commission a pris connaissance des prestations de pension, des congés annuels et des congés de maladie. Le gouvernement provincial et l'AJCPNB ont

expressément déclaré que les prestations de pension sont satisfaisantes et n'ont pas besoin d'être rajustées. La Commission est satisfaite de cette réponse. Mais l'augmentation de salaire proposée aura bien sûr des répercussions sur les prestations de pension futures.

Dans le même ordre d'idées, les congés annuels et les congés de maladie n'ont pas été remis en question par les parties, et la Commission ne voit aucune raison de les modifier à l'heure actuelle. Les dispositions sur les congés annuels sont énoncées à l'article 15 du Règlement et à l'article 1 de la *Loi sur la Cour provinciale*.

La Commission a également la responsabilité de passer en revue le caractère suffisant des prestations de pension et des autres avantages sociaux que touchent les juges en sus de leur salaire. Les mémoires du gouvernement et de l'Association n'ont pas fait mention des prestations de pension. La Commission a demandé en bonne et due forme aux parties si elles entendaient faire valoir des arguments au sujet des prestations de pension. Les parties ont officiellement déclaré à la Commission qu'elles n'entendaient pas le faire. La Commission n'a pas jugé bon d'examiner cette question de plus près.

2) **Juge en chef et juge en chef associé**

Le juge en chef et le juge en chef associé demandent une rémunération supplémentaire pour leurs services. Le juge en chef et le juge en chef associé demandent une différence ou un supplément de salaire exprimé en pourcentage, et non sous forme de montant fixe comme c'est le cas actuellement. Ils font remarquer que le supplément de 10 000 $, qui représentait à l'origine 8 p. 100 du salaire de base des juges, n'équivaut plus qu'à 6,6 p. 100 à l'heure actuelle. Le juge en chef et le juge en chef associé affirment que leurs obligations ne cessent de s'alourdir, ce qui rend leurs postes moins attrayants quand vient le temps de recruter des remplaçants.

Voici l'historique du supplément de salaire recommandé par les précédentes commissions sur la rémunération des juges. Dans le rapport et les recommandations de la première CRJ sur les salaires et les avantages sociaux, qui a été présenté le 30 juillet 1998, la commission avait recommandé que le supplément soit calculé comme suit : le salaire du juge en chef devait équivaloir au salaire d'un juge majoré de 10 000 $, et le salaire du juge en chef associé devait équivaloir au salaire d'un juge majoré de 5 000 $, ce qui représentait un supplément de 8 p. 100 et de 4 p. 100 respectivement.

La même différence de salaire a été conservée dans le rapport de la deuxième commission sur la rémunération des juges. Compte tenu de l'augmentation du salaire des juges en 2000, le supplément en pourcentage équivalait alors à 7,1 p. 100 et à 3,6 p. 100. En décembre 2003, le supplément ne représentait plus que 6,6 p. 100 et 3,3 p. 100, et il est demeuré à ce niveau depuis cette année-là.

La coutume à l'échelle du pays est semblable à celle du Nouveau-Brunswick, c'est-à-dire que les juges en chef et les juges en chef associés touchent un supplément administratif en sus de leur salaire de juge.

TABLEAU COMPARATIF DES SUPPLÉMENTS VERSÉS AUX JUGES EN CHEF ET AUX JUGES EN CHEF ASSOCIÉS DES AUTRES PROVINCES		
PROVINCES	Le 1er décembre 2004	
	JUGE EN CHEF Supplément en pourcentage	JUGE EN CHEF ASSOCIÉ Supplément en pourcentage
Colombie-Britannique	12	6
Alberta	7,2	3,6
Saskatchewan	6,2	3,1
*Manitoba	6,2	3,1
Ontario	11	8,6
Québec	17	15
Nouvelle-Écosse	8,0	5,0
Île-du-Prince-Édouard	2,9	
**Terre-Neuve	6	3
*Sans la demande des juges, soit 10 p. 100 pour le juge en chef et 5 p. 100 pour le juge en chef associé sur trois ans à compter du 1er avril 2005.		
**Sans la recommandation de la Commission applicable à compter du 1er avril 2004.		

Dans sa réponse, le gouvernement provincial se dit d'accord en principe avec la proposition de payer au juge en chef associé et au juge en chef un supplément de salaire qui n'équivaut pas à un montant fixe, mais plutôt à un pourcentage du salaire versé à un juge de la Cour provinciale. Le gouvernement provincial est d'avis que le supplément payé au juge en chef devrait être le double de celui que touche le juge en chef associé. Le gouvernement suggère donc qu'à compter du 1er avril 2006, le juge en chef reçoive un supplément équivalant à 8 p. 100 du salaire versé à un juge de la Cour provinciale, et le juge en chef associé reçoive un supplément équivalant à 4 p. 100 de celui-ci, ce qui est comparable aux primes qui ont été payées dans le passé pour ces responsabilités additionnelles.

La Commission reconnaît que le juge en chef et le juge en chef associé ont des responsabilités supplémentaires et devraient être rémunérés en sus de ce qui est payé aux juges de la Cour provinciale. Elle est d'avis que cette recommandation, comme les autres, devrait s'appliquer rétroactivement à compter du 1er avril 2004.

3) **Honoraires journaliers**

Bien que le gouvernement et l'AJCPNB se soient entendus sur les questions susmentionnées, ce qui demeure en litige est le sujet des honoraires journaliers versés aux juges à la retraite. L'article 7.1 de la *Loi sur la Cour provinciale* prévoit qu'un juge à la retraite choisi à même un tableau de juges à la retraite reçoit des honoraires journaliers au taux de 1/251 du salaire d'un juge. C'est aussi à ce tarif que sont rémunérés les juges à temps plein qui sont obligés de travailler en temps supplémentaire pour présider des enquêtes en vue de la mise en liberté les fins de semaine, étant donné que ceux-ci peuvent être payés à 75 p. 100 de ce tarif au lieu d'une journée de congé annuel. La question concerne donc la rémunération des juges ainsi que le paiement des honoraires journaliers des juges à la retraite mandatés sur une base journalière.

Le juge en chef recommande que les honoraires journaliers soient calculés au taux de 1/220 du salaire d'un juge, ce qui correspond au nombre réel de jours qu'un juge à temps plein est tenu de siéger. Il suggère également que ce taux tienne compte du fait que même si un juge qui siège à temps plein a droit à 30 jours ouvrables de congés annuels cumulables au rythme de deux jours et demi par mois de service, les juges qui sont mandatés sur une base journalière n'ont pas l'avantage de pouvoir accumuler des congés annuels.

Le gouvernement provincial s'oppose à cette suggestion. Il affirme que cette demande ferait augmenter de 14 p. 100 le taux des honoraires journaliers, en plus de la hausse de 13,7 p. 100 que les juges mandatés sur une base journalière recevraient si l'augmentation salariale que propose le gouvernement provincial était recommandée.

Le gouvernement provincial ajoute que les congés annuels qui ont été accordés aux juges à temps plein n'ont pas été pris en considération dans la formule de calcul des honoraires journaliers, en raison du fait que les juges à la retraite qui agissent comme juges mandatés sur une base journalière n'accumulent pas de congés annuels.

Les juges mandatés sur une base journalière n'ont pas une relation employeur-employé avec le gouvernement provincial. Ils sont à la retraite et ils touchent de généreuses prestations de pension auxquelles s'ajoutent les honoraires journaliers.

Le taux auquel sont calculés les honoraires journaliers varie d'une province à l'autre : 1/208 en Alberta, 1/210 en Ontario, 1/220 à l'Île-du-Prince-Édouard, 1/224 en Nouvelle-Écosse, 1/225 en Colombie-Britannique, 1/243 en Saskatchewan, 1/248 au Québec et 1/251 au Nouveau-Brunswick.

La Commission sait qu'il faudrait modifier la loi pour changer le taux actuel. À notre avis, étant donné qu'il a une incidence sur le tarif payé aux juges qui président des enquêtes en vue de la mise en liberté ainsi que sur les honoraires des juges mandatés sur une base journalière et des juges de l'extérieur de la province, il est opportun d'utiliser le nombre de jours de séance dans le calcul.

4) **Congés annuels**

Dans sa première soumission, le gouvernement a proposé que les juges nommés avant le 1er janvier 2006 puissent reporter seulement les congés annuels acquis le 31 décembre 2005 et les congés annuels accumulés en 2006. Il a également proposé qu'à compter du 31 décembre 2006, les juges de la Cour provinciale qui dépassent la limite susmentionnée soient obligés de renoncer aux journées excédentaires et que les juges de la Cour provinciale nommés après le 1er janvier 2006 aient le droit d'accumuler et de reporter au plus 30 journées de congés annuels *(Mémoire du gouvernement, H, k., l. et m.)*. Ces propositions ont été formulées succinctement dans la section des recommandations du mémoire. Il n'en est pas question ailleurs dans le document.

Dans sa réponse, l'Association a affirmé qu'elle n'avait pas été prévenue de cette question, mais elle a signalé que l'article 15 du Règlement 84-104 prévoit que les crédits de congé inutilisés ne peuvent être reportés à une autre année civile, sauf consentement écrit du Ministre *(Réponse de l'AJCPNB, paragraphe 28)*. À son avis, il suffirait au Ministre de se conformer au règlement. Le juge en chef Dumas a parlé de cette question lors de l'audition afin d'expliquer les raisons pour lesquelles les crédits de congé ont augmenté.

Étant donné qu'il s'agit d'une question que le Ministre peut actuellement gérer dans une certaine mesure, la Commission a conclu qu'en l'absence de soumissions plus étayées à ce sujet de la part des parties, elle s'abstiendrait de traiter de cet enjeu dans son rapport.

V. CONCLUSIONS DE LA CRJ DE 2004

Les commissions qui se sont succédé au Nouveau-Brunswick, depuis la commission MacLauchlan de 1989 qui a précédé le *Renvoi* jusqu'à notre CRJ, en passant par les CRJ de 1998 et de 2001, ont fait face à la nécessité de rajuster la rémunération des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick en fonction de celle des juges nommés par le fédéral et des juges des autres provinces. La commission MacLauchlan a relevé l'existence d'un « écart » de 58 000 $ par rapport à la magistrature fédérale ainsi que le fait que les juges du Nouveau-Brunswick se classaient au dernier rang parmi leurs homologues des autres provinces. Les recommandations de la commission MacLauchlan avaient pour but de rétrécir l'écart, mais elles n'ont pas été suivies par le gouvernement. Lorsque la première CRJ prescrite par la Cour suprême a été mise sur pied en 1998, l'écart s'était creusé et atteignait 75 000 $.

La CRJ de 1998 a fait remarquer ce qui suit dans son rapport :

> [Traduction] Le revenu moyen dans la province est bien au-delà de 80 p. 100 de la moyenne nationale, le fardeau fiscal est le deuxième moins élevé au pays, la cote de solvabilité du Nouveau-Brunswick se classe au troisième rang parmi les provinces et le gouvernement provincial prévoit des excédents budgétaires. L'heure n'est pas à la prodigalité, mais la crise financière du début des années 90 est passée et le moment est venu de réexaminer le problème fondamental du niveau suffisant de rémunération des juges. Les relations entre le gouvernement provincial et la Cour ont été très tendues au cours des dix dernières années. Il a fallu prendre des décisions difficiles dans des circonstances difficiles, mais il serait mesquin de tarder davantage à régler les problèmes qui touchent la Cour par simple souci de parcimonie.

Malgré ces rencontrances évidentes, les relations n'ont pas beaucoup changé. Le gouvernement s'est contenté d'accepter l'augmentation recommandée pour 1998 par la Commission de 1998, ce qui a eu pour conséquence de faire passer le Nouveau-Brunswick au 5e rang parmi les provinces et de rétrécir à 51 000 $ l'écart par rapport à la rémunération des juges nommés par le fédéral. Mais les recommandations pour 1999 et 2000 ont été mises en œuvre par le gouvernement seulement à la fin de 2000, sous la menace de poursuites par les juges. En 2000, les juges du

Nouveau-Brunswick ont glissé au 7e rang parmi leurs homologues provinciaux, et l'écart entre leur rémunération et celle des juges nommés par le fédéral s'est accru à 57 000 $.

En 2001, le revenu moyen dans la province s'établissait à 85 p. 100 de la moyenne nationale, mais le gouvernement s'est contenté de mettre en œuvre uniquement les augmentations en fonction de l'inflation qui avaient été recommandées par la CRJ de 2001 pour les années 2001 à 2003. Les relations entre le gouvernement provincial et la Cour se sont encore détériorées, car trois tribunaux ont été appelés à statuer sur le litige provoqué par la réponse du gouvernement aux recommandations de 2001, qui a finalement donné lieu à une décision de la Cour suprême le 22 juillet 2005. C'est donc dire que la rémunération des juges n'a pas été rajustée depuis 2003 et qu'il se sera vraisemblablement écoulé trois ans avant que ceux-ci puissent toucher les augmentations auxquelles ils ont droit pour ces années.

Dans l'état actuel des choses, les juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick se classent au dernier rang des juges provinciaux au plan de la rémunération depuis 2003. L'écart avec leurs homologues de nomination fédérale s'établit actuellement à près de 66 000 $, et il pourrait atteindre 90 000 $ si ou quand le Parlement décide de mettre en œuvre la recommandation de la commission fédérale d'augmenter les salaires des juges nommés par le fédéral à 240 000 $ à compter de 2004.

La Commission est d'avis que le moment est venu de repositionner le salaire des juges de la Cour provinciale. À l'instar du gouvernement, nous croyons que la solution ne repose pas sur la recherche de la parité ou d'une formule axée sur un degré de parité entre les juges de la Cour provinciale et les juges nommés par le fédéral. Mais nous croyons que l'écart en pourcentage qui ne cesse de s'accroître entre la rémunération d'un juge nommé par le fédéral qui siège et vit à Edmundston, Fredericton ou Saint John et un juge de la Cour provinciale qui siège et vit dans les mêmes villes doit être réduit. Il doit être important de tenir compte de la valeur relative des salaires des juges nommés par le fédéral et de ceux des juges nommés par le gouvernement provincial, sinon le législateur ne l'aurait pas mentionné parmi les facteurs que la Commission est tenue de prendre en

considération. Il est impossible d'en faire abstraction, et nous ne pensons pas que la Cour suprême n'en a pas tenu compte lorsqu'elle s'est rangée à l'avis du gouvernement et a reconnu que la parité avec les juges nommés par le fédéral serait excessive, compte tenu des critères différents qui doivent être pris en considération dans la détermination du salaire des juges de nomination fédérale. La Cour suprême a plutôt confirmé la validité de ce facteur, mais en ajoutant qu'il ne pouvait avoir un effet déterminant.

Encore à l'instar du gouvernement, nous ne sommes pas favorables à l'idée de fixer le salaire des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick à la moyenne des salaires des juges des cours provinciales de l'ensemble du pays, comme le font maintenant certaines provinces dont l'Île-du-Prince-Édouard et comme l'a recommandé l'Association, mais nous croyons que les juges de la province ne devraient plus se classer au dernier rang en terme de rémunération. Le point de comparaison qu'est la rémunération des « autres membres de la magistrature du Canada » – même atténué par les « facteurs qui peuvent justifier les différences qui existent » entre celle-ci et celle des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick – n'est peut-être pas le seul ou le plus évident et le plus rationnel, comme l'ont laissé entendre l'Association et même les tribunaux, mais il est quand même un point de comparaison très important. Dans d'autres circonstances, une commission sur la rémunération des juges appelée à recommander un salaire adéquat pour les juges serait peut-être obligée d'accorder une priorité plus élevée à des facteurs comme la situation économique de la province ou l'équité économique dans l'appréciation qu'elle doit faire des différents facteurs. Mais nous ne sommes pas dans ces circonstances, comme en témoigne notre appréciation des autres facteurs. Nous croyons que l'équité économique envers les juges exige que nous accordions davantage d'importance aux comparaisons avec les salaires des autres juges des cours provinciales du Canada. Dans sa décision, la Cour suprême a fait remarquer que ce facteur n'avait pas été pris en considération dans les recommandations de 2001 et a pratiquement enjoint à notre commission d'en tenir compte cette fois-ci. Contredisant le gouvernement, la Cour a statué que la situation avait changé entre 1998 et 2001, en particulier en ce qui concerne le salaire comparatif des juges des autres provinces, ce qui n'avait pas été pris en considération. Nous trouvons regrettable le fait que dans l'argumentation qu'il a soumise

à la Commission, le gouvernement continue de prétendre que rien n'a changé pour justifier une augmentation importante du salaire des juges. Le gouvernement semble pratiquement s'être résigné au fait que les juges devraient être moins bien payés que leurs homologues des autres provinces, étant donné qu'il n'a pas abordé directement ce fait pourtant évident dans ses mémoires, sauf pour affirmer que le Nouveau-Brunswick connaît une conjoncture économique différente, mais pas nécessairement plus difficile.

Comme en 2001, le gouvernement s'est efforcé de faire valoir que la conjoncture économique de la province, la situation économique différente de certaines autres provinces et la nécessité d'agir avec équité à l'intérieur de la province, notamment à l'égard des autres personnes payées à même le Fonds consolidé, sont des facteurs auxquels il faut accorder plus d'importance qu'aux salaires relatifs des juges canadiens. Selon sa logique, ce sont ces facteurs qui justifient qu'il est impossible de payer un salaire suffisant à nos juges comparativement à celui des autre juges des cours provinciales, ou que l'équité envers les autres personnes au service de la province doit l'emporter sur l'équité envers les juges. Il est en faveur d'une formule de calcul du salaire « faite au Nouveau-Brunswick », même si une telle démarche ne résiste pas à l'analyse à cause des facteurs extérieurs au Nouveau-Brunswick que la Commission est tenue de prendre en considération.

Si on envisage les choses à long terme, comme le gouvernement nous a invités à le faire, il paraît évident, à la lumière des mémoires et des autres sources que nous avons consultées, que la situation économique du Nouveau-Brunswick s'est améliorée. Nous ne vivons pas une crise économique comme c'était le cas quand le gouvernement a adopté des mesures législatives de restriction qui sont depuis devenues caduques, même si le présent gouvernement doit envisager les choses avec la prudence qui s'impose, à l'instar de la plupart des gouvernements, espérons-le. Comme le prévoient les deux parties, il y aura des hauts et des bas dans la conjoncture économique. L'Association a sérieusement remis en question certains des moyens invoqués par le gouvernement ainsi que le caractère opportun ou la pertinente des indicateurs sur lesquels ils étaient fondés. Mais

tout compte fait, nous nous rangeons à l'avis formulé par le vérificateur général du Nouveau-Brunswick dans son rapport de 2005 :

> De façon générale, les indicateurs des dix derniers exercices montrent que l'état des finances du Nouveau-Brunswick s'est amélioré pour ce qui est de la viabilité, de la souplesse et de la vulnérabilité, à l'exception des exercices 1999 et 2000, pour lesquels des écarts à la tendance sont enregistrés. Pour la plupart, les indicateurs touchés par ces écarts affichent des résultats plus favorables pour les cinq derniers exercices *(Rapport du vérificateur général, p. 4)*.

Dans le même ordre d'idées, les diagrammes qui se trouvent dans le rapport de 2005 du vérificateur provincial de la Saskatchewan contiennent des données pour toutes les provinces qui confirment l'opinion du vérificateur général du Nouveau-Brunswick. Nous devons conclure que la situation économique de la province s'est améliorée au cours des dix dernières années. La situation s'est même grandement améliorée à certains égards, notamment en ce qui concerne la dette nette exprimée en pourcentage du PIB, les comparaisons interprovinciales du coût des intérêts en terme de pourcentage des recettes ainsi que la cote de solvabilité. À la lumière des mêmes rapports, nous avons également conclu que le Nouveau-Brunswick a soutenu la concurrence de ses voisines des Maritimes, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard, et qu'il s'est mieux tiré d'affaires qu'elles dans certains cas. Il nous faut donc conclure que le gouvernement n'a pas d'argument solide à faire valoir pour justifier sa position selon laquelle la situation économique ou les différences économiques avec les autres provinces à long terme nuisent à sa capacité de payer des augmentations de salaire aux juges. Il y aura toujours des défis et des débouchés pour les gouvernements. Mais gouverner signifie établir des priorités. À notre avis, le gouvernement doit inclure le repositionnement du salaire des juges dans ses priorités.

Le gouvernement insiste pour faire valoir que l'équité économique exige qu'on compare les salaires des juges à ceux des autres personnes qui sont rémunérées à même le Fonds consolidé, ce que la Commission doit bien sûr faire en vertu de son mandat. Comme il l'avait fait en 2001, il affirme non seulement que les juges sont suffisamment payés à l'heure actuelle, mais qu'ils sont aussi bien payés comparativement aux autres personnes

qui sont rémunérées par le gouvernement provincial, ce qui est compatible avec la situation et les attentes raisonnables de la population du Nouveau-Brunswick *[Mémoire du gouvernement, paragraphes J.2 et K.1(iv)]*. Mais la question que doit se poser la Commission n'est pas de savoir s'ils sont bien payés, mais bien s'ils sont suffisamment payés. Se rangeant à l'avis du gouvernement qui prétendait que les recommandations salariales de 2001 étaient excessives, la Cour suprême a statué « qu'une telle hausse constituerait un traitement préférentiel si on la compare aux augmentations reçues par les hauts fonctionnaires du Nouveau-Brunswick », et qu'elle ne tenait pas compte de la conjoncture économique du Nouveau-Brunswick. Mais le point de comparaison utilisé dans les recommandations de 2001 était le salaire des juges nommés par le fédéral *(CSC 2005, paragraphe 75)*. Et il convient de rappeler que la Cour suprême a également statué que la CRJ de 2001 n'avait pas tenu compte de l'argumentation du gouvernement en ce qui concerne le caractère suffisant du salaire des juges ou le statu quo à leur égard. Le gouvernement réitère ce qu'il a dit en 2001, à savoir que le salaire actuel place les juges parmi les 5 p. 100 des plus hauts salariés au Nouveau-Brunswick, même si la Cour suprême a rejeté cet argument en 2005, statuant qu'il avait « peu de poids en soi » et que « cet argument n'a aucune valeur, car les salaires dans ce groupe peuvent varier considérablement » *(CSC 2005, paragraphe 80)*.

Aux points 1 à 5 du chapitre III ci-dessus, nous avons traité en long et en large des positions des parties en ce qui concerne le facteur de l'équité économique et nous avons donné notre opinion sur les moyens qu'elles ont fait valoir. En résumé, nous avons conclu qu'il existe plusieurs échelons et taux de rémunération au sein de l'appareil gouvernemental, et que le gouvernement doit tenir compte des différences en permettant des dérogations aux lignes directrices générales en matière de rémunération, notamment en cas de problème dans l'offre et la demande de ressources humaines. De plus, l'augmentation économique générale que le gouvernement propose d'accorder aux juges, comme il le fait pour les sous-ministres, est seulement l'un des volets des ajustements à la rémunération dont peuvent bénéficier les fonctionnaires. Dans bien des cas, il ne s'agit pas du seul ajustement au cours d'une année donnée. Nous avons fait état ci-dessus des augmentations en pourcentage qu'ont touchées les sous-ministres, les avocats, les

spécialistes et les médecins ainsi que les dirig eants des sociétés de la Couronne et d'autres organismes de 2000 à 2005 afin de montrer qu'elles s'écartaient elles aussi de la politique générale. À notre avis, les juges aussi sont différents, et la nécessité de s'écarter de la politique générale en matière de rémunération dans leur cas peut et doit être défendue en faisant valoir des motifs rationnels. Nous devons conclure que la preuve produite par le gouvernement dans le but de comparer la rémunération totale des juges au salaire ou au revenu net des avocats de cabinet privé était imparfaite, que les faits attestant des détails des gains des avocats de cabinet privé du Nouveau-Brunswick étaient tout simplement inexistants et que la Commission n'a pas eu le temps de faire appel aux services d'experts pour s'assurer du bien-fondé de la position du gouvernement à ce sujet, étant donné les délais qui lui étaient impartis pour présenter son rapport.

Nous avons également conclu qu'il y a suffisamment de candidats à la magistrature, mais nous nous inquiétons de la possibilité que le salaire actuel nuise au recrutement des avocats de cabinet privé et nous pensons que pour bien servir les intérêts de la population, il doit y avoir au sein de la Cour une juste combinaison de juges issus de tous les horizons – des avocats de cabinet privé, des procureurs de la Couronne, des universitaires et des avocats de la fonction publique.

La Commission est inquiète de la possibilité de voir un lien établi ou rétabli entre la rémunération des sous-ministres et celle des juges. Cela ne servirait qu'à embrouiller la distinction qui doit être clairement faite entre l'exécutif et le judiciaire dans l'esprit de la population et dans la société en général. La Cour suprême a été claire à ce sujet : « Les juges doivent non seulement être indépendants, mais aussi être perçus comme tels » *(CSC 2005, paragraphe 6).* Comme nous l'avons mentionné auparavant, même si les augmentations consenties aux sous-ministres et aux juges sont identiques en pourcentage au cours d'une année donnée, nous sommes d'avis qu'il faut éviter d'établir un rapport de cette nature. Nous rejetons donc la proposition du gouvernement selon laquelle les futures (après le 1er octobre 2007) augmentations en pourcentage du salaire des juges de la Cour provinciale devraient être comparables aux augmentations en pourcentage du salaire des sous-ministres du Nouveau-Brunswick, compte tenu de l'augmentation

économique générale au cours d'une période similaire *[Mémoire du gouvernement, paragraphe J6(j)]*.

Nous reconnaissons que la nature du travail que font les juges de la Cour provinciale a changé avec les années, parce que le législateur a modifié leur champ de compétence afin qu'ils soient saisis de nombreuses instances qui étaient autrefois instruites par la Cour du Banc de la Reine, mais nous devons conclure que la CRJ de 1998 a statué sur cette question en faisant remarquer que la Cour provinciale traitait dorénavant 90 p. 100 des dossiers criminels. Et nous avons appris que cette proportion s'établit maintenant à 98 p. 100. Nous avons pris bonne note de cette évolution ainsi que de l'absence des juges de paix au Nouveau-Brunswick, qui alourdit la charge de travail des juges de la Cour provinciale, mais nous souscrivons à l'avis du tribunal de la Nouvelle-Écosse qui a statué que c'est le gouvernement qui est le mieux placé pour régler ces questions quand il apprécie le nombre de juges dont la cour a besoin pour fonctionner efficacement.

Après avoir pris tous les facteurs en considération, nous recommandons une augmentation importante du salaire des juges de la Cour provinciale. Cette hausse fera passer le salaire d'un juge de 150 706 $, niveau auquel il s'établissait en 2003, à 186 000 $ en 2007, soit sur une période de quatre ans, ce qui représente une augmentation de 23 p. 100. De ce pourcentage, une tranche cumulative de 8 p. 100 correspond à l'augmentation prévue de l'IPC. Le reste permettra de mieux faire correspondre le salaire des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick à celui des autres membres de la magistrature du Canada, en particulier des juges des cours provinciales des autres provinces. Nous proposons que l'augmentation la plus importante soit versée la première année pour les motifs suivants :

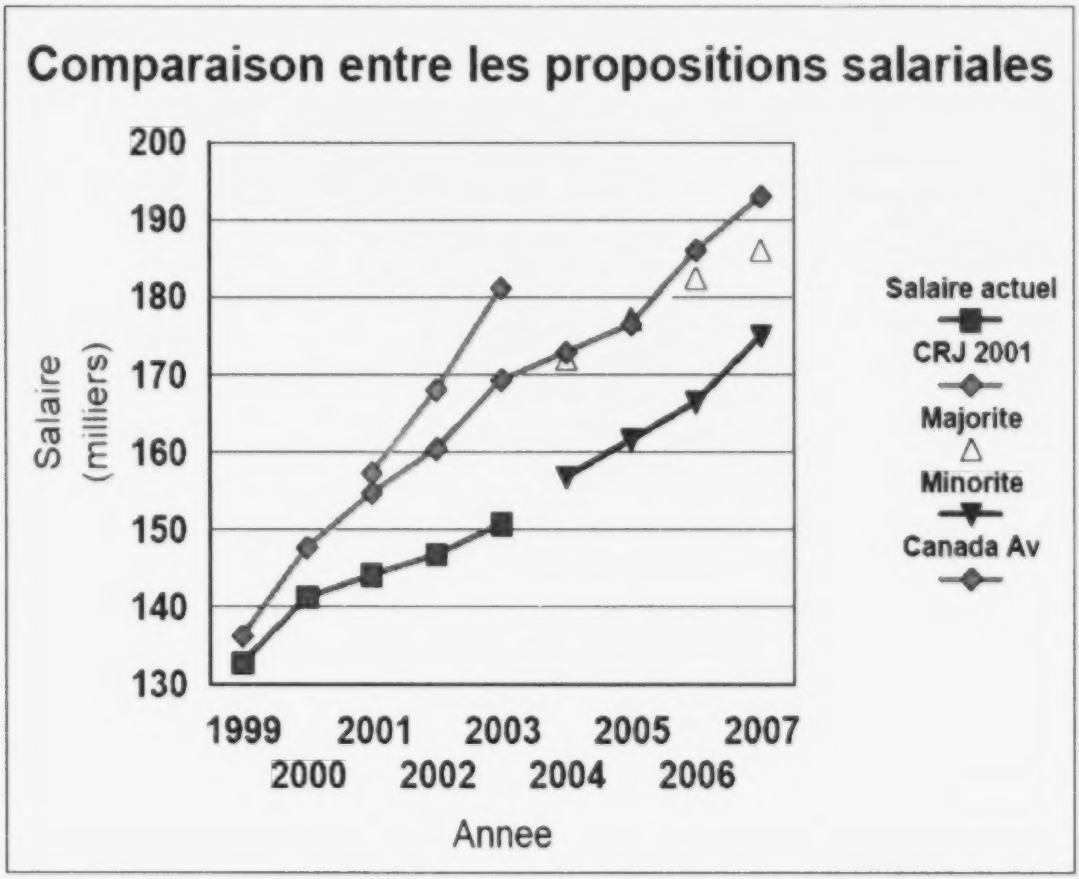
a) Les augmentations accordées par le gouvernement entre 2001 et 2003 sont inférieures au taux d'inflation ces années-là;
b) Même si les recommandations de la CRJ de 2001 ont été jugées excessives par le gouvernement et par les tribunaux, le simple rajustement pour tenir compte de l'inflation ces années-là a fait constamment reculer le salaire des juges du

Nouveau-Brunswick par rapport à celui de leurs homologues des autres provinces et de la magistrature fédérale;

c) Nous ne pouvons pas savoir ce que le gouvernement aurait fait en réponse à la recommandation de la CRJ de 2001 si la Cour suprême avait statué que celle-ci avait examiné, comme elle devait le faire, « les arguments de l'Association en faveur d'une majoration raisonnable (c'est nous qui soulignons), à savoir ceux concernant l'augmentation de la charge de travail et des traitements des juges des cours provinciales dans les autres provinces et territoires » *(CSC 2005, paragraphe 81)*, au lieu d'un argument qu'elle a jugé excessif, mais nous savons que les salaires des juges du Nouveau-Brunswick ont reculé entre 2001 et 2003, et qu'ils continuent de prendre du retard en attendant les recommandations de la CRJ de 2004.

Nous sommes d'avis que les augmentations recommandées de 2004 à 2007 ne sont pas excessives, étant donné que la Commission a comme mandat de recommander un salaire suffisant pour ces années en tenant compte des facteurs que nous avions l'obligation de prendre en considération ainsi que de la démarche et des délibérations des commissions précédentes. Nous croyons que nous ne recommandons pas un traitement préférentiel pour les juges par rapport aux augmentations qui ont été accordées à d'autres personnes qui sont payées à même le Fonds consolidé, car nous avons examiné en profondeur les différences ci-dessus. Le commissaire Kitchen partage bon nombre de nos préoccupations et est d'accord pour que les salaires des juges soient rajustés à la hausse parce qu'ils ont pris du retard par rapport à la rémunération de leurs homologues des autres provinces, mais dans son opinion minoritaire, qui est énoncée dans les pages qui suivent, il recommande une augmentation moins élevée. Nous sommes convaincus d'avoir respecté les critères dont nous devions tenir compte dans notre appréciation. Nous sommes d'avis que nos recommandations sont équitables et impartiales et que leur mise en œuvre est essentielle à l'indépendance de la Cour.

Le diagramme ci-dessous illustre l'écart qui existe entre les recommandations de la majorité et de la minorité, la moyenne canadienne des juges des cours provinciales, le salaire actuel et la recommandation de la CRJ de 2001. Il montre que la recommandation de la minorité, à l'instar de la soumission du gouvernement, ne suffit pas à réduire l'écart avec les juges des autres provinces. La recommandation de la majorité des membres de la Commission permettrait aux juges du Nouveau-Brunswick de faire des progrès, mais leur rémunération serait encore inférieure à la moyenne canadienne en 2006 et 2007. Le diagramme montre également que même si la recommandation de la CRJ de 2001 était excessive, la réponse du gouvernement en 2001 a fait reculer les juges.



VI. RECOMMANDATIONS

1) **Salaire**

a) La Commission recommande que le salaire des juges de la Cour provinciale soit augmenté de 150 706 $ à 172 000 $ à compter du 1er avril 2004;

b) Que le salaire soit augmenté à 177 200 $ le 1er avril 2005;

c) Que le salaire soit augmenté à 182 500 $ le 1er avril 2006;

d) Que le salaire soit augmenté à 186 000 $ le 1er avril 2007.

2) **Rémunération du juge en chef et du juge en chef associé**

La Commission recommande que le supplément de salaire versé au juge en chef corresponde à 8 p. 100 du salaire d'un juge de la Cour provinciale, et que le supplément versé au juge en chef associé soit équivalant à 4 p. 100 du salaire d'un juge de la Cour provinciale. Elle recommande en outre que ces ajustements soient rétroactifs au 1er avril 2004 afin de coïncider avec les augmentations recommandées des salaires des juges de la Cour provinciale.

3) **Honoraires journaliers**

La Commission recommande que les honoraires journaliers payés aux juges mandatés sur une base journalière et aux juges à temps plein qui président des enquêtes en vue de la mise en liberté soient calculés au taux de 1/220 du salaire d'un juge, au lieu du taux actuel de 1/251, mais elle est au courant qu'il faudra modifier la loi pour apporter ce changement.

VII. RAPPORT DU COMMISSAIRE DISSIDENT

DE LA

COMMISSION SUR LA RÉMUNÉRATION DES JUGES DU NOUVEAU-BRUNSWICK DE 2004

Le 31 août 2006

Andrew M. Kitchen, commissaire

I. LA DÉMARCHE

Je suis convaincu que la Commission sur la rémunération des juges de 2004 a fait une la démarche transparente qui a donné lieu à une audition équitable et objective, comme l'avait envisagé la Cour suprême du Canada. À mon avis, les parties nous ont présenté des soumissions approfondies et exhaustives afin de soutenir leurs positions respectives. Et je crois que la Commission sur la rémunération des juges de 2004 a déployé des efforts raisonnablement honnêtes pour examiner objectivement les soumissions des parties, compte tenu des points de vue personnels et du bagage d'expérience qui ne manquent naturellement pas d'influencer le processus de réflexion de chacune des trois personnes qui ont été nommées à la Commission. Le fait que les commissaires aient été incapables de s'entendre sur tous les points du rapport final (qui a pris la forme du rapport de la majorité, du rapport du commissaire dissident et des recommandations afférentes) ne diminue en rien la valeur et le caractère objectif et équitable de la démarche qu'ils ont effectuée.

II. LE RAPPORT DE LA MAJORITÉ (exposé des faits et conclusions)

À quelques importantes exceptions près, comme nous le verrons ci-dessous, le rapport de la majorité paraît dans l'ensemble raisonnablement approfondi et exhaustif. Il examine l'évolution du salaire des juges d'un point de vue historique et il contient une analyse des soumissions et des représentations faites par les parties avant, pendant et après l'audition publique qui a eu lieu du 3 au 5 avril 2006.

Le fait que je me sois prononcé seulement sur quelques-uns des passages de l'exposé des faits et des conclusions ne doit pas être interprété comme si j'étais d'accord avec les autres passages que contient le rapport de la majorité. On peut seulement en déduire que les questions abordées ci-dessous me préoccupaient davantage que les autres. Le délai limité qui m'a été imparti après la réception des versions préliminaires du rapport de la majorité a aussi considérablement compliqué la rédaction du rapport du commissaire dissident.

Pour faciliter le renvoi de l'un à l'autre, je vais suivre l'ordre du rapport de la majorité, en commençant par « l'analyse des représentations au sujet des facteurs qui doivent être pris en considération par la CRJ en vertu de la *Loi sur la Cour provinciale* ».

1) **La suffisance de la rémunération des juges relativement au coût de la vie ou au changement du revenu réel par tête**

À la page 23 du rapport de la majorité, on trouve l'énoncé qui suit sous la rubrique « Suffisance » en ce qui concerne la proposition du gouvernement :

> Selon toute vraisemblance, la proposition du gouvernement sera légèrement supérieure au taux d'inflation des trois années en question. Elle prévoit en effet une augmentation de 3 p. 100 répartie sur deux ajustements chaque année. Le premier ajustement, qui prendrait effet le 1er avril, s'appliquerait à neuf mois, et le second à seulement trois mois. L'augmentation du salaire réel serait donc inférieure aux 3 p. 100 proposés chaque année.

En fait, la proposition du gouvernement prévoit une augmentation cumulative de **13,8 p. 100** sur quatre ans, comparativement à l'augmentation cumulative réelle et prévue de l'IPC qui se chiffre à **7,9 p. 100.**

La dernière phrase de l'énoncé ci-dessus semble prêter encore davantage à confusion. Depuis le 1er avril 1996, la rémunération des juges a toujours été révisée le 1er avril de chaque année. Donc, lorsque des augmentations sont proposées le 1er avril et le 1er octobre d'une année en particulier (comme dans le cas qui nous occupe), l'augmentation du 1er avril s'échelonne sur six mois et l'augmentation du 1er octobre s'échelonne également sur six mois (et non neuf mois et trois mois).

En ce qui concerne ce facteur, il est important de signaler que l'augmentation cumulative réelle et prévue de l'IPC sur quatre ans au cours de la période de

rémunération en cause se chiffre à **7,9 p. 100**. C'est l'unité de comparaison qu'il faut utiliser pour apprécier le caractère approprié et suffisant au titre de ce facteur.

2) **La rémunération des autres membres de la magistrature du Canada et les facteurs qui peuvent justifier l'existence de différences entre la rémunération des juges et celle des autres membres de la magistrature du Canada**

A. Comparaison avec les juges nommés par le fédéral

À la page 24 du rapport de la majorité, on trouve un tableau qui donne les salaires annuels des juges de nomination fédérale et des juges du Nouveau-Brunswick de 1998 à 2006 ainsi que l'écart entre leur rémunération respective.

Le tableau ci-dessous donne l'écart monétaire et en pourcentage au cours de la période allant de 1998 à 2003, **c'est-à-dire la période pendant laquelle les taux de rémunération ont été approuvés et ont été mis en œuvre pour les deux groupes**. Le niveau de rémunération des juges de nomination fédérale en 2004 n'a pas été établi, parce que le Parlement n'a pas encore examiné les recommandations de la commission fédérale.

Année	Salaire – fédéral	Salaire – N.-B.	Écart monétaire	Écart en pourcentage
1998	176 000	125 008	50 992	- 29 %
1999	178 806	132 756	46 050	- 25,8 %
2000	198 000	141 202	56 798	- 28,7 %
2001	204 600	144 118	60 482	- 29,6 %
2002	210 200	146 744	63 456	- 30,2 %
2003	216 600	150 706	65 894	- 30,4 %

Il n'existe aucune formule qui établit un lien entre les salaires adéquats des juges nommés par le fédéral et ceux des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick, et il ne devrait pas y en avoir. Dans sa décision de

2005, la Cour suprême du Canada s'est exprimée comme suit, au paragraphe 72 :

> Il peut cependant constater que le traitement des juges de nomination fédérale est fixé en fonction des conditions économiques et des revenus des avocats dans les grandes villes canadiennes. Ces conditions et ces revenus diffèrent de ceux qui existent au Nouveau-Brunswick.

Je ne pense pas qu'en s'exprimant ainsi, la Cour avait l'intention de fixer un écart monétaire ou en pourcentage entre les salaires de juges de nomination fédérale et ceux des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick.

Même si nous savons que la commission fédérale a recommandé le salaire de 2004 des juges nommés par le fédéral, nous ne savons pas comment le Parlement va répondre à cette recommandation. Nous connaissons la réponse du gouvernement du Nouveau-Brunswick aux recommandations de la CRJ de 2001 ainsi que l'opinion qu'a exprimée la Cour suprême du Canada au sujet de cette décision du gouvernement. À lieu seul, cet exemple devrait suffire à convaincre la Commission de s'abstenir d'échafauder des hypothèses au sujet de la façon dont le Parlement pourrait répondre à la recommandation de la commission fédérale.

Voici la conclusion des commissaires majoritaires à ce sujet, qui se trouve à la page 27 de leur rapport :

> La Commission a également remarqué que selon la preuve, l'écart entre les salaires des juges nommés par le fédéral et des juges provinciaux des autres provinces n'a pas augmenté, comme ce fut le cas au Nouveau-Brunswick, mais a plutôt diminué au cours des années que nous avons examinées.

L'écart en pourcentage entre la rémunération des juges nommés par le fédéral et celle des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick ne

s'est manifestement pas accentué pendant la période de six ans qui s'est terminée en 2004.

B. Comparaison avec les juges des cours provinciales des autres provinces

Il est utile de rappeler le facteur prévu par la loi qui sert de point de comparaison à cet égard :

(a.1) la rémunération versée aux autres membres de la magistrature du Canada ainsi que les facteurs qui peuvent justifier les différences qui existent entre la rémunération des juges et celle des autres membres de la magistrature du Canada (c'est l'auteur qui souligne).

Dans leur rapport, les commissaires majoritaires semblent disposer sommairement de la principale proposition modificatrice de ce facteur (« ainsi que les facteurs qui peuvent justifier les différences qui existent ») dans la conclusion de cette partie (page 33) :

> Dans le même ordre d'idées, la Commission reconnaît que la conjoncture économique de l'Ontario, du Québec, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de Terre-Neuve-et-Labrador explique les écarts fort compréhensibles dans la rémunération des juges.

Étant donné que dans leur rapport, les commissaires majoritaires semblent avoir accordé beaucoup de poids à ce facteur dans l'élaboration de leurs recommandations au sujet des augmentations de salaire, il aurait été de mise d'effectuer une analyse plus approfondie des facteurs qui peuvent justifier les différences qui existent entre la rémunération des juges et celle des autres membres de la magistrature du Canada.

En ce qui concerne les critères de détermination de la rémunération des juges de nomination fédérale et l'opportunité d'appliquer ces critères au Nouveau-Brunswick, voici comment s'est exprimée la Cour suprême du Canada dans sa décision de 2005 (paragraphes 71 et 72) :

> (Paragraphe 71) La Cour d'appel a fait correctement ressortir les faits invoqués par le Gouvernement ainsi que les lacunes du rapport de la Commission à cet égard (par. 159) :
>
> Dans le passé, les commissions fédérales sur la rémunération des juges ont constamment admis que le traitement fédéral devrait être uniforme et, à une exception près, ne pas tenir compte des différences géographiques. En outre, les commissions fédérales ont constamment reconnu que le traitement uniforme doit être fixé à un niveau capable d'attirer des candidats très compétents. Ce facteur constitue un problème pour ce qui est des candidats éventuels qui pratiquent le droit dans les grands centres métropolitains du Canada. On peut comprendre qu'ils gagnent davantage et espèrent un traitement plus élevé que les avocats qui pratiquent dans des collectivités plus petites. Au lieu de recommander une différence de traitement fondée sur le lieu de résidence d'un juge, les commissions fédérales ont conclu que le niveau de traitement devait être fixé à un niveau qui ne nuirait pas au recrutement dans les grandes régions métropolitaines du pays. Pour cette raison, le traitement fédéral recommandé est rajusté pour tenir compte de cette disparité géographique.
>
> (Paragraphe 72) Le tribunal saisi du contrôle judiciaire n'a pas pour rôle d'apprécier après coup le bien-fondé de la hausse recommandée par la Commission. Il peut cependant constater que le traitement des juges de nomination fédérale est fixé en fonction des conditions économiques et des revenus des avocats dans les grandes villes canadiennes. Ces conditions et ces revenus diffèrent de ceux qui existent au Nouveau-Brunswick (c'est l'auteur qui souligne).

La même remarque s'applique à un grand nombre d'autres provinces, **c'est-à-dire que les salaires des juges de plusieurs autres provinces** sont « fixés en fonction des conditions économiques et des revenus des avocats dans les grandes villes canadiennes, et que ces conditions et ces revenus diffèrent de ceux qui existent au Nouveau-Brunswick ».

- Colombie-Britannique (Vancouver)
- Alberta (Edmonton et Calgary)

- Ontario (Toronto et Ottawa)
- Québec (Montréal et Québec)
- Manitoba (Winnipeg)
- Nouvelle-Écosse (Halifax)

L'Île-du-Prince-Édouard compte trois juges nommés par le gouvernement provincial, dont l'un agit comme juge en chef. Le gouvernement a déjà adopté la méthode pratique de faire correspondre leur salaire à la moyenne nationale. Nous avons appris que le gouvernement a décidé de réexaminer sa méthode de détermination de la rémunération des juges, étant donné que le salaire de ceux-ci avait atteint le troisième rang au Canada.

Le tribunal de la **Nouvelle-Écosse** qui est appelé à statuer sur les salaires et les avantages sociaux des juges de la cour provinciale (pour les années 2001 à 2004) a dû faire face à un concours de circonstances apparemment unique qui, à son avis, soulevait nécessairement la question de la comparaison avec la rémunération des juges nommés par le fédéral. Voici comment le tribunal s'est exprimé à ce sujet dans son rapport de 2002 (page 6) :

> [Traduction] La question de la parité, en particulier en Nouvelle-Écosse à l'heure actuelle, est gravée dans la conscience de tous ceux et celles qui ont participé à la mise sur pied de la division de la famille de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse. Sept juges nommés par le gouvernement provincial au tribunal de la famille de la Nouvelle-Écosse ont été « promus » à la division de la famille de la Cour suprême, où les juges sont nommés par le fédéral, afin de regrouper pratiquement tous les services en droit de la famille (divorce, biens matrimoniaux, adoption, garde, tutelle, pension alimentaire, protection de la famille et de l'enfance, etc.). Toutefois, les services de cette nouvelle division de la famille unifiée sont offerts uniquement dans les régions d'Halifax et de Sydney. Dans le reste de la province, ce sont les juges du tribunal de la famille provincial qui s'occupent des questions de pension alimentaire, de garde et de protection de la famille ou de l'enfance, comme ils l'ont toujours fait, et qui instruisent même certaines des instances qui relèvent de la compétence

> des juges nommées par le fédéral et qui leur sont renvoyées personnellement à l'échelon local. De plus, l'Association des juges a soutenu, sans être contredite à cet égard, que la majeure partie de la charge de travail de la division de la famille de la Cour suprême relève du domaine dont s'occupaient ces juges quand ils siégeaient au tribunal de la famille de la Cour provinciale. Autrement dit, les juges nommés par le gouvernement provincial au tribunal de la famille de la Cour provinciale font à peu près le même travail que leurs anciens confrères qui ont été « promus » à la division de la famille de la Cour suprême, mais ils touchent actuellement 60 000 $ par année de moins que ceux-ci (c'est l'auteur qui souligne).

La situation de la Nouvelle-Écosse semble unique, du moins par rapport à celle du Nouveau-Brunswick.

La Provincial Court Commission de la **Saskatchewan** s'est trouvée dans une situation où les mesures législatives qui encadraient son examen de la rémunération des juges de la Cour provinciale lui imposaient des restrictions singulières. Voici ce que les commissaires avaient à dire à ce sujet dans leur rapport du 31 décembre 2005 (au point 3.1 de la page 14) :

> [Traduction] Même si le gouvernement et les juges ont des opinions à ce sujet, la seule norme à laquelle renvoie notre mandat est celle de la moyenne nationale. Dans la *Loi*, la moyenne nationale est définie comme étant la moyenne des salaires payés aux juges des cours provinciales ou territoriales des autres provinces et territoires du Canada, calculés le 1er janvier qui vient de passer (article 35 de la *Loi)*. En vertu de cette disposition, si le gouvernement juge inacceptable la recommandation salariale de la commission, le ministre peut, lorsque le rapport recommande un salaire plus élevé que la moyenne nationale, fixer à un niveau qui n'est pas inférieur à la moyenne nationale le salaire qui sera versé à la place du salaire qui est recommandé dans le rapport, en tenant compte du critère constitutionnel de l'indépendance de la magistrature [sous-alinéa 45(1)*b)*(ii) de la *Loi*].

Cette disposition est unique. On ne trouve aucune disposition comparable dans les mesures législatives qui portent sur les commissions des autres provinces. En outre, elle a limité cette commission d'une façon qui n'avait

pas été envisagée dans le raisonnement de la Cour suprême du Canada dans sa décision de 2005 qui mettait en cause les juges du Nouveau-Brunswick (c'est l'auteur qui souligne).

Quoi qu'il en soit, il est évident que les juges des autres provinces et territoires touchent pour la plupart une rémunération plus élevée que celle de leurs homologues du Nouveau-Brunswick, et il est clair qu'on n'a pas tort de s'inquiéter du fait que l'écart en pourcentage continue de s'accroître. Mais pour élaborer une recommandation à l'égard d'une augmentation de salaire, **il faut tenir compte de cette situation dans le contexte des répercussions complémentaires ou atténuantes des autres facteurs que la *Loi* nous oblige à prendre en considération.**

3) **L'équité économique, y compris la rémunération versée à d'autres personnes prélevée sur le Fonds consolidé**

Dans leur appréciation de ce facteur prévu par la *Loi*, les commissaires majoritaires suivent le raisonnement de l'Association en s'attardant à quelques groupes d'employés en particulier (ceux qui semblent avoir touché les augmentations les plus élevées). Environ 3 000 gestionnaires et employés non syndiqués et approximativement 33 000 fonctionnaires provinciaux syndiqués sont payés à même le Fonds consolidé. Le rapport des commissaires de la majorité se limite à traiter des augmentations de la rémunération d'un sous-groupe qui constituerait à peine une demie de 1 p. 100 de l'ensemble du groupe.

Le rapport de la majorité fait état des augmentations consenties aux groupes suivants :

Sous-ministres

À la page 34 du rapport de la majorité, on peut lire que « les salaires des sous-ministres étaient plus élevés que ceux des juges il y a quelques années » et que les salaires des sous-ministres se classent maintenant sous le 25^{e} centile

comparativement à ceux de leurs homologues des autres ressorts canadiens. Le rapport nous apprend que le salaire maximal pour un sous-ministre le 1er avril 2005 s'élevait à 138 684 $ (**comparativement au salaire de 177 200 $ qui est recommandé à compter du 1er avril 2005 pour les juges dans le rapport de la majorité**).

Avocats

Voici un passage qu'on trouve à la page 51 du rapport de la majorité :

> À la lumière de ce que nous avons lu et entendu, il semble que de plus en plus de procureurs de la Couronne, de fonctionnaires et de criminalistes sont nommés juges. Étant donné que les avocats issus de ces groupes ont beaucoup d'expérience dans le genre d'affaires qui relèvent de la Cour, on peut s'attendre à ce que le nombre de juges issus de ces groupes continue d'augmenter à l'avenir.

Selon le rapport de la majorité (page 52), le salaire maximal d'un avocat de la fonction publique se chiffrait à 110 136 $ le 1er octobre 2005 (**comparativement au salaire de 177 200 $ qui est recommandé à compter du 1er avril 2005 pour les juges dans le rapport de la majorité).**

Médecin hygiéniste en chef
Médecins spécialistes
Médecins

Voici ce qu'on peut lire à la page 37 du rapport de la majorité :

> Nous savons que la loi de l'offre et de la demande a des répercussions sur le recrutement dans certains secteurs de la gestion des ressources humaines et qu'il faut souvent tenir compte des écarts entre les marchés lorsqu'il y a une grave pénurie de personnel.

Dans la soumission du gouvernement, on a appris que le 31 mars 2005, on comptait 32 postes de médecin généraliste à pourvoir et 19 postes de spécialiste vacants. Comme les témoins l'ont révélé à l'audition, pendant de nombreuses années, il a été impossible de doter en permanence le poste de médecin hygiéniste

en chef et il a fallu le confier à un titulaire par intérim (**à titre de comparaison, aucun poste de juge n'est vacant, et au moins 20 candidats compétents sont prêts à occuper le prochain poste qui se libérera).**

Employés d'Énergie NB

Ces employés travaillent pour le compte d'un « employeur distinct » au sens de la *Loi relative aux relations de travail dans les services publics.* À ce titre, ils ne sont pas des « personnes payées à même le Fonds consolidé ». Leur rémunération n'a aucun rapport avec le facteur prévu par la *Loi.*

Comme je l'ai déjà mentionné, ces groupes (à l'exclusion des employés d'Énergie NB) représentent environ une demie d'un pour cent des « personnes payées à même le Fonds consolidé ».

Le gouvernement a fait allusion aux mesures de restriction des salaires de la fonction publique du début des années 90 et a fourni les renseignements ci-dessous au sujet des augmentations de salaire consenties aux gestionnaires et aux employés non syndiqués de la fonction publique provinciale qui sont payés à même le Fonds consolidé :

Gestionnaires et employés non syndiqués de la fonction publique

Période	Augmentation économique générale (en %)
1991-1994	3 % (augmentation totale)
1995-2000	1,5 % (augmentation annuelle moyenne)
1er avril 2003	0,5 %
1er octobre 2003	1,5 %
1er avril 2004	0,5 %
1er octobre 2004	1,5 %

1er avril 2005	0,5 %
1er octobre 2005	2 %
1er avril 2006	1 %
1er octobre 2006	2 %
1er avril 2007	1 %
1er octobre 2007	2 %

Un témoin qui a déposé pour le compte du gouvernement a déclaré qu'environ 33 000 fonctionnaires provinciaux syndiqués sont payés à même le Fonds consolidé. Les augmentations économiques générales négociées avec ces salariées ont évolué au cours de la dernière décennie, passant de hausses annuelles de 1 p. 100 pour les six premiers mois et 0,5 p. 100 pour les six mois suivants, à des majorations de 2 p. 100% – et même de 2,5 p. 100 récemment – dans le cadre de conventions collectives d'une durée d'au moins cinq ans. On nous a expliqué que certains groupes de travailleurs et de travailleuses, comme les infirmières, les infirmières gestionnaires et les infirmières en chef, les pharmaciens, les physiciens médicaux et les techniciens en pharmacie, bénéficient d'ajustements salariaux spéciaux afin de régler des problèmes réels et importants de recrutement ou de conservation de l'effectif. Selon un rapport préparé à l'intention du gouvernement, la province pouvait s'attendre à connaître une pénurie d'environ 900 **infirmières** si des mesures n'étaient pas mises en œuvre au plus tard en 2004-2005. Même avec les mesures qui ont été prises, **la rémunération des infirmières du Nouveau-Brunswick se classe encore habituellement au troisième rang parmi les quatre provinces de l'Atlantique**. La difficulté de recruter des pharmaciens est imputable à l'impossibilité d'entrer en concurrence, entre autres avec les pharmacies du secteur privé qui offrent plus d'argent, de meilleurs avantages sociaux et des conditions de travail supérieures.

En l'absence de problèmes réels et importants de recrutement ou de conservation de l'effectif que le gouvernement se sent forcé de régler, les travailleurs syndiqués

de la fonction publique négocient des conventions collectives qui prévoient une augmentation économique générale selon la formule modifiée décrite ci-dessus (**actuellement 2,5 p. 100 par année pour une convention collective d'une durée d'au moins cinq ans**).

La soumission du gouvernement, qui a été corroborée par les dépositions des témoins lors de l'audition publique qui a eu lieu du 3 au 5 avril 2006, révèle que **des mesures de restriction des salaires dans la fonction publique continuent de s'appliquer** depuis le début des années 90, mais qu'elles n'interdisent pas une certaine souplesse afin d'ajuster la rémunération en cas de problèmes réels et importants de recrutement ou de conservation de l'effectif.

Le gouvernement a défini les cinq défis financiers que doit relever la province :

- Les dépenses qui continuent d'augmenter plus rapidement que les recettes.
- Les coûts croissants de la santé et des soins aux personnes âgées.
- **La nécessité de limiter la croissance des salaires dans la fonction publique et de régler des problèmes de recrutement et de conservation de l'effectif dans des emplois en particulier.**
- Les besoins en infrastructure, en particulier dans les secteurs de la santé, de l'éducation, des transports et de l'environnement.
- Le ralentissement de la croissance de la population et le changement de la composition des groupes d'âge vers une société plus vieille qui auront des répercussions sur les recettes et sur la demande et le type de services publics.

La Cour suprême du Canada a pleinement reconnu la pertinence et les répercussions possibles de ce facteur d'appréciation de la rémunération. Elle a traité du caractère rationnel d'un facteur de cette nature dans le *Renvoi* de 1997 mettant en cause les juges de l'Île-du-Prince-Édouard (paragraphe 184) :

> 184 Même si toutes les mesures touchant la rémunération des juges et qui dérogent à la recommandation d'une commission de la rémunération doivent satisfaire à la norme de justification – celle de la simple rationalité –, certaines vont y satisfaire plus facilement que d'autres, parce qu'elles risquent moins de servir d'instrument de manipulation financière et, partant, d'ingérence politique. À mon avis, les mesures générales touchant la quasi-totalité des personnes rémunérées sur les fonds publics sont, à première vue, rationnelles. Par exemple, une réduction générale des salaires et traitements applicable entre autres aux juges vise normalement à mettre en œuvre les priorités budgétaires globales du gouvernement et, par conséquent, vise généralement à réaliser un objectif plus vaste d'intérêt général. Par contraste, une mesure visant uniquement les juges peut exiger une justification un peu plus détaillée, précisément parce qu'elle ne s'applique qu'aux juges (c'est l'auteur qui souligne).

De plus, la Commission a pris connaissance de la mise en garde suivante qui a été formulée par le juge en chef Lamer :

> Il va de soi qu'une réduction du traitement des juges des cours supérieures qui s'inscrit dans le cadre d'une mesure visant les salaires et traitements de toutes les personnes rémunérées sur les fonds publics aident à maintenir la perception d'indépendance de la magistrature, précisément parce qu'on ne réserve pas un traitement distinct aux juges. (…) Rien ne serait plus dommageable pour la réputation de la magistrature et l'administration de la justice que la perception que les juges ne supportent pas leur part du fardeau en période de difficultés économiques (c'est l'auteur qui souligne).

4) La situation économique de la province

Aux pages 40 et 41 du rapport des commissaires majoritaires, on trouve un certain nombre de défis financiers que le gouvernement provincial doit relever au cours des prochaines années *(Mémoire du gouvernement, paragraphes G.1 à G.10)*, mais celui qui a la plus grande incidence sur la situation que nous étudions n'y est pas mentionné, à savoir :

La nécessité de limiter la croissance des salaires dans la fonction publique et de régler des problèmes de recrutement et de conservation de l'effectif dans des emplois en particulier.

Voici ce qu'on peut lire à la page 41 du rapport de la majorité :

Les tribunaux ne se sont pas attardés précisément aux arguments invoqués par le gouvernement en ce qui concerne la situation économique.

Mais il serait quand même utile de rappeler ce que la Cour suprême du Canada avait à dire au sujet de la situation économique dans sa décision de 2005 :

> (Paragraphe 72) Le tribunal saisi du contrôle judiciaire n'a pas pour rôle d'apprécier après coup le bien-fondé de la hausse recommandée par la Commission. Il peut cependant constater que le traitement des juges de nomination fédérale est fixé en fonction des conditions économiques et des revenus des avocats dans les grandes villes canadiennes. Ces conditions et ces revenus diffèrent de ceux qui existent au Nouveau-Brunswick (c'est l'auteur qui souligne).
>
> (Paragraphe 75) Dans sa réponse, le Gouvernement signale à juste titre plusieurs faits qui lui permettent d'affirmer en toute légitimité que la hausse est excessive : les recommandations ne tiennent pas compte de la conjoncture économique du Nouveau-Brunswick, mais correspondent plutôt à un pourcentage du traitement des juges de nomination fédérale; une telle hausse constituerait un traitement préférentiel si on la compare aux augmentations reçues par les hauts fonctionnaires du Nouveau-Brunswick et la plupart des juges des autres cours provinciales au Canada; enfin, la hausse dépasse de loin les changements des indicateurs économiques depuis la mise en œuvre des recommandations de 1998. Le Gouvernement peut donc légitimement refuser d'accorder l'augmentation salariale recommandée au motif qu'elle est excessive (c'est l'auteur qui souligne).

Pourtant, faisant apparemment peu de cas du passage ci-dessus, les commissaires majoritaires tirent la conclusion suivante à la page 42 de leur rapport :

> Rien dans la décision de la Cour ne permet de conclure qu'elle a tenu compte de l'argument du gouvernement qui est fondé sur le facteur de la situation économique pour statuer que les recommandations étaient disproportionnées, eu égard à la situation de la province.

Voici les observations du gouvernement en ce qui concerne l'année 2004 :

- Statistique Canada avait prévu une croissance réelle de 2 p. 100 en 2004, ce qui plaçait le Nouveau-Brunswick au **septième** rang à l'échelle canadienne (le Nouveau-Brunswick se classe habituellement au milieu du groupe);

- Statistique Canada a signalé que le PIB nominal par habitant du Nouveau-Brunswick en 2004 se chiffrait à 75,7 p. 100 de la moyenne nationale, ce qui plaçait le Nouveau-Brunswick au **neuvième** rang;

- Au Nouveau-Brunswick, le revenu personnel par habitant en 2004 s'établissait à 84,8 p. 100 de la moyenne nationale, ce qui plaçait le Nouveau-Brunswick au **huitième** rang.

Les commissaires majoritaires ont préféré accorder plus de crédibilité au rapport de 2005 du vérificateur général du Nouveau-Brunswick, dans lequel on peut lire que « les indicateurs des dix derniers exercices montrent que l'état des finances du Nouveau-Brunswick s'est amélioré pour ce qui est de la viabilité, de la souplesse et de la vulnérabilité, à l'exception des exercices 1999 et 2000, pour lesquels des écarts à la tendance sont enregistrés ».

Dans leur rapport (page 46), les commissaires majoritaires semblent se ranger à l'opinion ci-dessous, qu'a exprimée en mars 2006 M. McGaw, un professeur d'université :

> [Traduction] La situation économique du Nouveau-Brunswick n'a jamais été aussi bonne depuis nombre d'années. Franchement, l'état de l'économie et l'état des finances de la province ne justifient en rien que les juges du Nouveau-Brunswick soient les moins bien payés au Canada. Pour ce qui est de sa capacité de payer, le gouvernement provincial n'a aucun argument convaincant à faire valoir.

Le rapport du vérificateur général du Nouveau-Brunswick rend compte de données qui concernent l'année 2004-2005. Il traite de la situation financière de la décennie qui précède. Les conclusions de M. McGaw ont été formulées en mars 2006, vraisemblablement à la lumière des données les plus récentes qui étaient disponibles alors, soit celles de 2004.

Les dates des données sont importantes, parce que les chiffres sur la croissance économique de 2005 ont été rendus publics seulement le 27 avril 2006. Le vérificateur général et le professeur McGaw n'étaient pas au courant de ces données au moment de l'audition publique de la Commission, qui a eu lieu du 3 au 5 avril 2006. En fait, au moment de l'audition, le gouvernement continuait de prévoir une croissance réelle de 2,1 p. 100 en 2005 (l'Association avait prévu une croissance allant de 2,1 à 2,3 p. 100 en 2005).

Selon les statistiques publiées le 27 avril 2006, l'économie du Nouveau-Brunswick :

- **avait affiché une croissance d'à peine 0,5 p. 100 en 2005 (comparativement à 2,9 p. 100 pour l'ensemble du Canada et à 4,5 p. 100 pour l'Alberta);**
- **avait affiché l'avant-dernier taux de croissance au pays (Terre-Neuve-et-Labrador avait connu une croissance de 0,4 p. 100);**
- **avait affiché le taux de croissance le plus modeste depuis la récession de 1991.**

En guise de réaction à la publication de ces données, David Chaundy, économiste principal du Conseil économique des provinces de l'Atlantique, a déclaré ce qui suit :

> [Traduction] Elles (les industries névralgiques) sont un rouage important de l'économie. Si elles connaissent un ralentissement au cours des trois prochaines années, la croissance et l'emploi vont fléchir. Nous ne pourrons pas renverser cette tendance du jour au lendemain, mais il faut que nous examinions comment nous allons pouvoir améliorer la position concurrentielle de quelques-unes de ces entreprises qui réussiront à survivre (source : *The Daily Gleaner*).

Quand on sait que le gouvernement et l'Association prévoyaient toujours, en avril 2006, que la croissance économique de 2005 allait se chiffrer au moins à 2,1 p. 100 et que les statistiques sur la croissance économique de 2006 ne seront

probablement pas connus avant la fin d'avril 2007, on s'étonne que les commissaires majoritaires aient formulé la prévision ci-dessous à la page 44 de leur rapport et ce, bien avant la fin de l'année 2006 :

> La chute de la croissance du PIB à 0,5 p. 100 en 2005, dont le gouvernement parle avec beaucoup d'inquiétude dans son mémoire, pourrait bien ne se révéler à long terme qu'un simple phénomène erratique explicable (…).

Dans son mémoire de mars 2006, le gouvernement prévoyait toujours que la croissance réelle allait se chiffrer à 2,1 p. 100 en 2005. Il n'était pas au courant du chiffre de 0,5 p. 100, étant donné qu'il a été rendu public seulement trois semaines après l'audition publique. Étant donné que l'année 2006 n'est pas encore terminée, **il paraît donc prématuré et sans fondement** de qualifier la croissance de 0,5 p. 100 du PIB de « phénomène erratique explicable », comme l'ont fait les commissaires dans le rapport de la majorité.

Peu importe, il est clair que l'économie du Nouveau-Brunswick a affiché une croissance d'à peine 0,5 p. 100 en 2005 (l'avant-dernier taux de croissance au pays et la croissance la plus faible au Nouveau-Brunswick depuis la récession de 1991). À l'heure actuelle, il est absolument impossible de savoir s'il s'agit d'un « phénomène erratique explicable » ou du début d'une tendance. Ce sont les données économiques les plus récentes dont nous disposions, ni plus ni moins. Mais il est permis de sérieusement remettre en question la conclusion suivante que tirent les commissaires majoritaires, à la page 47 de leur rapport, à la suite de leur appréciation de la situation économique de la province :

> La Commission arrive donc à la conclusion qu'il n'existe, dans la province, aucune condition économique défavorable qui devrait influencer ses recommandations (c'est l'auteur qui souligne).

5) <u>Tous autres facteurs que la Commission considère pertinents à sa révision</u>

Dans cette partie de leur rapport, les commissaires de la majorité se sont surtout attardés à la question du recrutement des avocats à la magistrature.

Il s'agit manifestement d'un enjeu qui doit être examiné très attentivement. En règle générale, on apprécie le caractère suffisant du salaire versé pour la plupart des emplois d'abord et avant tout par sa capacité de faire en sorte qu'on puisse recruter et conserver des candidats compétents. La capacité de recruter des candidats est peut-être même plus pertinente dans le cas qui nous occupe, compte tenu des mesures de restriction salariale qui ont été mises en œuvre par le gouvernement dans le secteur public, qui ont évolué lentement depuis le début des années 90 et qui continuent de permettre une certaine souplesse sous forme d'ajustements salariaux spéciaux afin de régler des problèmes réels et importants de recrutement ou de conservation de l'effectif. Et elle continue et continuera d'être pertinente, à la lumière des cinq défis financiers ci-dessous que doit relever la province, de l'avis du gouvernement :

- Les dépenses qui continuent d'augmenter plus rapidement que les recettes.

- Les coûts croissants de la santé et des soins aux personnes âgées.

- La nécessité de limiter la croissance des salaires dans la fonction publique et de régler des problèmes de recrutement et de conservation de l'effectif dans des emplois en particulier.

- Les besoins en infrastructure, en particulier dans les secteurs de la santé, de l'éducation, des transports et de l'environnement.

- Le ralentissement de la croissance de la population et le changement de la composition des groupes d'âge vers une société plus vieille qui auront des répercussions sur les recettes et sur la demande et le type de services publics (c'est l'auteur qui souligne).

Pendant l'audition publique de la Commission, qui s'est déroulée du 3 au 5 avril 2006, les commissaires ont interrogé les témoins au sujet de ce qui pourrait constituer un problème de recrutement ou de conservation de l'effectif au sein de la fonction publique provinciale. Par l'entremise de ses témoins, le gouvernement a donné des exemples des problèmes de recrutement ou de conservation de l'effectif qui doivent être réglés au moyen d'un ajustement de salaire. Les voici :

- **Infirmières** – Selon une étude du gouvernement, la province éprouverait une pénurie de 900 infirmières en 2004-2005 si la question de la rémunération n'était pas réglée.

- **Médecins** – Le 31 mars 2005, il était impossible de trouver des candidats compétents pour pourvoir les 51 postes de médecins vacants dans la province.

- **Médecin hygiéniste en chef** – Le gouvernement provincial a été incapable de trouver un candidat compétent pendant environ neuf ans.

- **Pharmaciens** – La concurrence est vive à l'échelle nationale dans le secteur public et dans le secteur privé pour attirer chaque année les 100 nouveaux diplômés de la seule faculté de pharmacie de la région, et le gouvernement provincial est incapable d'offrir un salaire, des avantages sociaux, des conditions de travail et des avantages accessoires comparables à ceux qui sont proposés dans le secteur privé.

Donc, **quelle est la situation du recrutement en ce qui concerne la possibilité de trouver et de conserver des candidats compétents à un poste de juge de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick?**

Le rapport de la majorité (page 51) contient l'énoncé suivant à ce sujet :

> Il y a manifestement des personnes qui désireraient soumettre leur candidature, mais il n'y a aucun poste à pourvoir à l'heure actuelle.

Je pense qu'il convient d'examiner de plus près cette conclusion, compte tenu des soumissions et des dépositions qui ont été faites au sujet de ce facteur très important et pertinent.

Dans sa déposition, le juge en chef Dumas a longuement et éloquemment fait état de l'excellente qualité des juges qui siègent actuellement à la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick et dont il a semblé très fier – avec raison, à mon avis. Il est évident **que le niveau de la rémunération a été suffisant jusqu'à maintenant pour que des candidats compétents soient nommés à la magistrature provinciale.** Et comme le font remarquer les commissaires majoritaires, « il n'y a aucun poste à pourvoir à l'heure actuelle ».

Les discussions avec les parties au cours de l'audition publique de la Commission qui a eu lieu du 3 au 5 avril 2006 ont révélé **qu'au moins vingt candidats compétents seraient intéressés** à être nommés à la Cour provinciale si un poste s'y libérait. Il y a **27 juges à la Cour provinciale,** et au moins 20 candidats compétents seraient intéressés à les remplacer (**au salaire annuel actuel de 150 706 $ assorti d'un régime de retraite généreux**). Le gouvernement a proposé que le salaire soit augmenté à 171 442 $ d'ici le 1er octobre 2007. On s'attendrait à ce qu'une augmentation de salaire de plus de 20 000 $, avec les répercussions qu'elle aura sur les prestations de pension, serait de nature à attirer encore davantage de candidats compétents au cours des mois qui viennent.

C'est donc un euphémisme de dire, comme le font les commissaires majoritaires, qu'il y a « manifestement des personnes qui désireraient soumettre leur candidature ». Et il est évident **qu'il n'y a aucun problème réel ou appréhendé de recrutement et de conservation de l'effectif dans le cas qui nous occupe**, non seulement lorsqu'on tient compte de l'ampleur des enjeux liés au recrutement des spécialistes de la santé, mais aussi de la situation de l'ensemble de la fonction publique provinciale.

En terminant, je ne puis m'empêcher de remarquer que dans leur rapport (page 51), les commissaires majoritaires s'aventurent à prendre position sur la composition de la Cour provinciale, notamment en se prononçant en faveur de la nomination d'universitaires à la magistrature. Je ne pense pas que cette question relève de la compétence de la Commission, étant donné qu'on ne nous a fait part d'aucune décision statuant qu'on avait dorénavant besoin d'avocats issus du milieu universitaire.

III. AUTRES QUESTIONS

1) Taux des honoraires journaliers

À la page 57 du rapport de la majorité, on lit que « la Commission sait qu'il faudrait modifier la loi pour changer le taux actuel ».

Étant donné que le législateur doit autoriser toute modification du taux des honoraires journaliers, il faudrait réaliser une analyse très prudente et minutieuse avant de recommander une telle révision.

Voici ce qu'on peut lire à la page 55 du rapport de la majorité :

> C'est aussi à ce tarif que sont rémunérés les juges à temps plein qui sont obligés de travailler en temps supplémentaire pour présider des enquêtes en vue de la mise en liberté les fins de semaine, étant donné que ceux-ci peuvent être payés à 75 p. 100 de ce tarif au lieu d'une journée de congé annuel. La question concerne donc la rémunération des juges ainsi que le paiement des honoraires journaliers des juges à la retraite mandatés sur une base journalière.

Si on en croit le passage ci-dessus, il semble donc que l'incidence de cette question sur le travail des juges à temps plein qui président des enquêtes en vue de la mise en liberté les fins de semaine soit la raison principale pour laquelle il faudrait examiner cette question.

À l'heure actuelle, les juges à temps plein qui siègent les fins de semaine pour présider des enquêtes en vue de la mise en liberté semblent avoir le choix d'être rémunérés de l'une des deux façons suivantes :

- acquérir une journée de congé annuel;
- toucher 75 p. 100 du taux des honoraires journaliers (1/251 du salaire d'un juge).

Le choix est laissé aux juges. Si un juge décide d'acquérir une journée de congé annuel, il prendra donc vraisemblablement une journée de congé rémunérée à plein salaire ou il monnaiera (au tarif en vigueur) ses congés annuels inutilisés. Les juges à temps plein ne sont absolument pas désavantagés dans cette situation, puisque ce sont eux qui choisissent leur mode de rémunération. Ils ne sont pas forcés de choisir de recevoir 75 p. 100 du taux des honoraires journaliers.

Si la possibilité d'acquérir une journée de congé annuel était considérée comme la plus intéressante des deux au plan financier, les juges choisiraient vraisemblablement toujours cette possibilité. La Commission n'a pris connaissance d'aucune statistique sur le mode de rémunération que les juges ont choisi le plus souvent.

Par contre, si les juges préfèrent être payés à 75 p. 100 du taux des honoraires journaliers, on serait tenté de conclure que la valeur de cette rémunération est au moins équivalente à celle d'une journée de congé annuel.

En l'occurrence, il est possible que les commissaires majoritaires aient sommairement tranché la question sans l'avoir examiné avec diligence et sérieux.

2) **<u>Congés annuels</u>**

À la page 57 du rapport de la majorité, on trouve une conclusion inattendue et quelque peu déroutante au sujet de la question des congés annuels que le gouvernement avait abordée dans sa première soumission du 6 février 2006 :

> La Commission a conclu qu'en l'absence de soumissions plus étayées à ce sujet de la part des parties, elle s'abstiendrait de traiter de cet enjeu dans son rapport.

Je trouve que cette conclusion est déroutante pour les raisons suivantes :

- Le problème et la solution proposée figuraient dans la première soumission écrite du gouvernement datée du 6 février 2006;

- Les réponses des parties ont été reçues le 20 mars 2006;
- L'audition publique tenue du 3 au 5 avril 2006 a donné pleinement l'occasion aux parties et à la Commission de cerner les problèmes et les arguments;
- Les soumissions formulées par les parties à la suite de l'audition ont été reçues le 12 mai 2006;
- La Commission a demandé des renseignements supplémentaires aux parties au cours des mois de mai et juin 2006;
- La Commission était tenue de terminer et de déposer son rapport au plus tard le 31 août 2006.

Il est évident que la Commission aurait eu amplement le temps de demander « des soumissions plus étayées » aux parties si elle s'était vraiment préoccupée de cette question.

J'estime également que la conclusion de la majorité est « inattendue » pour les motifs suivants :

- Je n'étais pas au courant que la Commission était intéressée à recevoir « des soumissions plus étayées » des parties;
- Le 15 juin 2006, j'ai fait part à mes collègues d'une façon de résoudre la question (qui est décrite dans le chapitre des recommandations du rapport du commissaire dissident);
- La conclusion des commissaires majoritaires à ce sujet m'a été communiquée seulement le 28 août 2006.

IV. CONCLUSIONS DE LA CRJ DE 2004

J'aimerais formuler les observations générales suivantes au sujet du ton et du contenu du chapitre des conclusions.

Dans le chapitre des conclusions de leur rapport, les commissaires majoritaires s'efforcent de faire porter aux gouvernements qui se sont succédé la responsabilité de ce qu'ils considèrent comme le mauvais positionnement du salaire des juges de la Cour provinciale. Il aurait été préférable qu'ils s'en tiennent simplement aux résultats de la démarche.

Les recommandations de la CRJ de 1998 ont été mises en œuvre par le gouvernement, avec pleine rétroactivité.

Le gouvernement n'a pas mis en œuvre les recommandations de la CRJ de 2001, parce qu'il les a jugées « excessives ». Dans la décision qu'elle a rendue en 2005, la Cour suprême du Canada a reconnu le bien-fondé des motifs que le gouvernement avait invoqués pour rejeter ce rapport :

> (Paragraphe 59) Dans sa réponse au rapport de la Commission de 2001, le Gouvernement a justifié sa décision de rejeter les recommandations de la Commission par des motifs qui satisfont à la norme de la rationalité.
>
> (Paragraphe 81) Le refus du Gouvernement d'accorder la hausse recommandée parce qu'elle est excessive est amplement justifié par un fondement factuel rationnel.

Voici ce qu'on peut lire dans le chapitre des conclusions du rapport de la majorité (page 60) en ce qui concerne la pondération des facteurs :

> Dans d'autres circonstances, une commission sur la rémunération des juges appelée à recommander un salaire adéquat pour les juges serait peut-être obligée d'accorder une priorité plus élevée à des facteurs comme la situation économique de la province ou l'équité économique dans l'appréciation qu'elle doit faire des différents facteurs. Mais nous ne sommes pas dans ces circonstances, comme en témoigne notre appréciation des autres facteurs. Nous croyons que l'équité économique envers les juges exige que nous accordions **davantage d'importance aux comparaisons avec les salaires des autres juges des cours provinciales** du Canada. Dans sa décision, la Cour suprême a fait remarquer que ce facteur n'avait pas été pris en considération dans les recommandations de 2001 et a **pratiquement enjoint à notre commission d'en tenir compte** cette fois-ci.

À mon avis, dans la décision qu'elle a rendue en 2005, la Cour suprême du Canada **a « pratiquement enjoint »** à notre Commission d'accorder **au moins autant d'importance** à plusieurs autres facteurs. Voici en particulier quelques passages de la décision de 2005 de la Cour suprême à ce sujet :

> (Paragraphe 74) Premièrement, la Commission n'a pas traité des données qui faisaient partie des observations du Gouvernement et, deuxièmement, le rapport n'expliquait pas comment on avait tenu compte de l'équité économique ainsi que de la conjoncture économique de la province, même si ce sont là deux facteurs importants que la Commission est tenue par la *Loi sur la Cour provinciale* de prendre en considération (c'est l'auteur qui souligne).
>
> **(Paragraphe 75) Dans sa réponse, le Gouvernement signale à juste titre plusieurs faits** qui lui permettent d'affirmer en toute légitimité que la hausse est excessive : les recommandations ne tiennent pas compte de la conjoncture économique du Nouveau-Brunswick, mais correspondent plutôt à un pourcentage du traitement des juges de nomination fédérale; une telle hausse constituerait un traitement préférentiel si on la compare aux augmentations reçues par les hauts fonctionnaires du Nouveau-Brunswick et la plupart des juges des autres cours provinciales au Canada; enfin, la hausse dépasse de loin les changements des indicateurs économiques depuis la mise en œuvre des recommandations de 1998 (c'est l'auteur qui souligne).
>
> (Paragraphe 79) Le Gouvernement a également affirmé dans sa réponse que le traitement en vigueur pour les juges était adéquat puisqu'il permettait d'attirer des candidats compétents à la magistrature. La Commission n'a pas évalué cet argument ni les faits à l'appui, sauf pour faire remarquer que les juges de la Cour provinciale et ceux de la Cour du Banc de la Reine sont choisis dans le même bassin d'avocats (c'est l'auteur qui souligne).

Les commissaires majoritaires ont conclu (page 61) que **« la situation économique du Nouveau-Brunswick s'est améliorée ».** Avec une telle conclusion, on a raison de se demander **par rapport à quoi ou à qui** la situation économique s'est améliorée.

Les plus récentes données publiées sur la croissance économique confirment que la **croissance économique réelle du Nouveau-Brunswick en 2005 a chuté à 0,5 p. 100** comparativement aux prévisions de 2,1 p. 100. Il s'agit du taux de croissance **le plus**

faible au Nouveau-Brunswick **depuis la récession de 1991** et de **l'avant-dernier** taux de croissance **au pays.**

À la page 64 de leur rapport, les commissaires de la majorité font la déclaration suivante au sujet de la composition future de la Cour provinciale :

> Nous nous inquiétons de la possibilité que le salaire actuel nuise au recrutement des avocats de cabinet privé et nous pensons que pour bien servir les intérêts de la population, il doit y avoir au sein de la Cour une juste combinaison de juges issus de tous les horizons – des avocats de cabinet privé, des procureurs de la Couronne, des universitaires et des avocats de la fonction publique (c'est l'auteur qui souligne).

Jusqu'à maintenant, le **salaire n'a pas nui** à la capacité du gouvernement d'attirer des candidats compétents. À l'heure actuelle, au moins **vingt candidats compétents seraient intéressés** à obtenir le prochain poste qui se libérera. Le nombre de candidats compétents **est susceptible d'augmenter** à cause de la **majoration de salaire de 24 240 $** (recommandation du rapport du commissaire dissident) d'ici au 1er avril 2007 **et de ses répercussions sur le régime de retraite déjà avantageux.**

Les observations formulées dans le rapport de la majorité au sujet de la composition future de la Cour provinciale n'ont pas beaucoup de pertinence par rapport au mandat de la Commission.

Le chapitre suivant du présent rapport du commissaire dissident traite des recommandations qui sont énoncées dans le rapport de la majorité.

V. RAPPORT DE LA MAJORITÉ (recommandations)

1) **Salaire**

Les commissaires de la majorité recommandent que le salaire des juges de la Cour provinciale passe de 150 706 $ à :

172 000 $ le 1er avril 2004;

177 200 $ le 1er avril 2005;

182 500 $ le 1er avril 2006;

186 000 $ le 1er avril 2007.

Je ne suis pas d'accord avec ces recommandations salariales, parce que je les trouve excessives.

i) **Observations et commentaires**

Les révisions salariales recommandées dans le rapport de la majorité équivalent aux augmentations suivantes :

Première année :	21 294 $ (14,13 p. 100)
Deuxième année :	5 200 $ (3,02 p. 100)
Troisième année :	5 300 $ (2,99 p. 100)
Quatrième année :	3 500 $ (1,92 p. 100)

Augmentation sur quatre ans : 35 294 $ (23,42 p. 100)

L'augmentation composée réelle et prévue de l'**IPC** entre 2004 et 2007 se chiffre à **7,9 p. 100** (comparativement à l'augmentation de **23,42 p. 100** recommandée dans le **rapport de la majorité).**

Les statistiques réelles sur la **croissance économique de la province** se chiffrent à 2 p. 100 en 2004 et à 0,5 p. 100 en 2005, ce qui donne un total

composé de **2,52 p. 100 pour ces deux années**. Le **rapport de la majorité** recommande une augmentation de salaire de 14,13 p. 100 en 2004 et de 3,02 p. 100 en 2005, ce qui équivaut à un total composé de **17,58 p. 100 pour ces deux mêmes années**.

Les augmentations générales qui ont été consenties aux 3 000 **gestionnaires et employés non syndiqués** au cours de la période allant du 1er avril 2004 au 31 mars 2008 se chiffrent à **11 p. 100,** comparativement à la majoration de **23,42 p. 100** que les **commissaires majoritaires** recommandent d'octroyer aux juges pendant la même période.

Les 33 000 **employés syndiqués de la fonction publique provinciale** touchent une augmentation moyenne de 2,94 par année (si on tient compte des ajustements consentis aux infirmières, aux pharmaciens et aux autres spécialistes de la santé), ce qui équivaut à une majoration totale de **12,29 p. 100** sur quatre ans, comparativement à l'augmentation de **23,42 p. 100** que les **commissaires majoritaires** recommandent d'octroyer aux juges pendant la même période.

Il n'existe **aucun problème de recrutement ou de conservation de l'effectif** en ce qui concerne les juges de la Cour provinciale. En effet, il y a actuellement vingt candidats compétents qui seraient intéressés à obtenir le prochain poste qui se libérera.

Le rapport de la majorité recommande que le salaire des juges du Nouveau-Brunswick en 2004 s'établisse à **172 000 $,** soit :

10 750 $ de plus qu'en Colombie-Britannique;
10 366 $ de plus qu'en Saskatchewan;
10 743 $ de plus qu'au Manitoba;
13 830 $ de plus qu'au Québec;
2 561 $ de plus qu'à l'Île-du-Prince-Édouard;
8 658 $ de plus qu'en Nouvelle-Écosse;

12 819 $ de plus qu'à Terre-Neuve-et-Labrador.

Le rapport de la majorité recommande que le salaire des juges du Nouveau-Brunswick en 2005 s'établisse à **177 200 $**, soit :

15 950 $ de plus qu'en Colombie-Britannique;
12 010 $ de plus qu'en Saskatchewan;
15 943 $ de plus qu'au Manitoba;
16 067 $ de plus qu'au Québec;
2 296 $ de plus qu'à l'Île-du-Prince-Édouard;
5 200 $ de plus qu'en Nouvelle-Écosse;
18 019 $ de plus qu'à Terre-Neuve-et-Labrador.

Dans leur rapport, les commissaires de la majorité **ne justifient pas et ne défendent pas** leur recommandation d'un niveau de salaire beaucoup plus élevé au Nouveau-Brunswick que dans les autres provinces. Les recommandations salariales du rapport de la majorité **semblent ne pas tenir compte** de l'obligation imposée par la loi de prendre en considération **« les facteurs qui peuvent justifier les différences qui existent entre la rémunération des juges et celle des autres membres de la magistrature du Canada ».**

Voici la conclusion qu'on peut lire à la page 66 du rapport de la majorité :

> Nous sommes convaincus d'avoir respecté les critères dont nous devions tenir compte dans notre appréciation. Nous sommes d'avis que nos recommandations sont équitables et impartiales et que **leur mise en œuvre est essentielle à l'indépendance de la Cour.**

Dans sa décision de 2005, la Cour suprême s'est exprimée comme suit en ce qui concerne l'indépendance de la magistrature :

> (Paragraphe 54) « Notre Cour a plutôt pour rôle de déterminer si le gouvernement a justifié sa décision conformément au critère que la Cour suprême du Canada a énoncé dans le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)* » (par. 20). Le juge a toutefois considéré qu'il devait déterminer si l'indépendance de la

> magistrature avait été préservée malgré le rejet par le Gouvernement de la hausse recommandée : « . . . est-ce qu'une personne raisonnable qui comparaîtrait devant la Cour provinciale craindrait de ne pas être entendue par un tribunal indépendant parce que le gouvernement de notre Province a refusé de hausser le traitement du juge qui préside l'instance et de le faire passer de 141 206 $ à 169 805 $ à la même époque l'an prochain? Je dois répondre "non" à cette question » (par. 52) (c'est l'auteur qui souligne).

Pourtant, les commissaires majoritaires soutiennent maintenant **qu'une augmentation du salaire des juges de 150 706 $ à 186 000 $ en sept mois à peine** est « essentielle à l'indépendance de la Cour ». Est-ce qu'une personne raisonnable pourrait arriver à la même conclusion?

Le rapport de la majorité ne contient aucune évaluation des coûts des recommandations qui y sont énoncées. Malgré le délai extrêmement limité dans lequel le présent rapport du commissaire dissident a été préparé, j'ai joint une évaluation du coût des augmentations de salaire recommandées dans le rapport de la majorité (annexe A3) ainsi qu'une évaluation du coût des augmentations de salaire proposées par le gouvernement (annexe A1). Il faut signaler le fait que ces évaluations correspondent seulement au coût des augmentations de salaire et **ne tiennent pas compte des coûts accessoires supplémentaires** qui en découlent, notamment :

- l'augmentation corrélative du salaire des juges surnuméraires;
- l'augmentation corrélative du salaire des juges mandatés sur une base journalière;
- les coûts associés à l'augmentation des cotisations au régime de retraite;
- les coûts associés à la capitalisation des crédits de congé inutilisés;
- les coûts associés à la capitalisation du régime de retraite, etc.

Les coûts supplémentaires répartis sur quatre ans (au titre des salaires seulement) des recommandations salariales du **rapport de la majorité** se

chiffrent à **3 101 652 $,** comparativement à **1 267 407 $** pour la proposition (salaires seulement) du **gouvernement**.

ii) **Conclusion**

Compte tenu

- de l'augmentation de l'IPC de **7,9 p. 100** sur quatre ans;
- de la croissance économique composée de **2,51 p. 100** au Nouveau-Brunswick en 2004 et 2005;
- de l'augmentation de salaire de **11 p. 100** consentie aux 3 000 gestionnaires et employés non syndiqués et de celle de **12,29 p. 100** accordée aux 33 000 employés syndiqués;
- de l'absence de problème de **recrutement et de conservation de l'effectif**;
- des **facteurs qui peuvent justifier les différences qui existent entre la rémunération des juges** et celle des autres membres de la magistrature du Canada;

Je dois conclure sans réserve que les recommandations salariales énoncées dans le rapport de la majorité sont **excessives.** De plus, ces recommandations constitueraient un **traitement préférentiel** par rapport aux augmentations qu'ont obtenues les 36 000 travailleurs de la fonction publique provinciale du Nouveau-Brunswick.

VI. AUGMENTATION DE SALAIRE RECOMMANDÉE PAR LE COMMISSAIRE DISSIDENT

À la place des recommandations salariales du rapport de la majorité, je propose les ajustements salariaux et les augmentations générales ci-dessous pour la période allant du 1er avril 2004 au 31 mars 2008 :

Prise d'effet	Ajustement de salaire	Augmentation générale (en %)	Nouveau salaire
1er avril 2004	5 000 $	2,5 %	159 599 $
1er avril 2005		2,5 %	163 589 $

1er avril 2006		2,5 %	167 679 $
1er avril 2007	3 000 $	2,5 %	174 946 $

Coût sur quatre ans des augmentations de salaire recommandées :

1 700 703 $ (salaires seulement)

Justification

L'augmentation recommandée de 16,08 p. 100 tient compte de ce qui suit :

- l'augmentation réelle et prévue de 7,9 p. 100 de l'IPC entre 2004 et 2007;
- la perte de l'augmentation de 2 p. 100 en fonction de l'IPC entre 2001 et 2003;
- les inquiétudes de l'Association au sujet de l'écart grandissant en pourcentage par rapport à la rémunération des juges des autres régions du Canada.

Observations

Cette augmentation de 16,08 p. 100 est supérieure à celle de 12,84 p. 100 qui a été accordée aux juges de la Nouvelle-Écosse au cours de la même période (de 2004 à 2007).

Le salaire recommandé de **159 599 $** en **2004 :**

- est supérieur au salaire des juges du Québec en 2004 (158 170 $);
- est supérieur au salaire des juges de Terre-Neuve-et-Labrador en 2004 (159 181 $);

Le salaire recommandé de **163 589 $** en **2005 :**

- est supérieur au salaire des juges du Québec en 2005 (161 133 $);
- est supérieur au salaire des juges de Terre-Neuve-et-Labrador en 2005 (159 181 $);
- est supérieur au salaire des juges de la Colombie-Britannique en 2005 (161 250 $);
- est supérieur au salaire des juges du Manitoba en 2005 (161 257 $).

Je ne propose pas et je ne suis pas en faveur qu'on établisse un lien monétaire ou en pourcentage entre les salaires des juges du Nouveau-Brunswick et ceux de la magistrature fédérale ou des juges des autres cours provinciales (ni individuellement, ni collectivement par l'utilisation d'une moyenne), mais j'aimerais formuler les observations qui suivent à titre d'information :

- Les salaires recommandés en 2004 et en 2005 pour les juges du Nouveau-Brunswick seraient inférieurs de 33,5 p. 100 et de 33,2 p. 100 respectivement à ceux des juges nommés par le fédéral (si on tient pour acquis que le Parlement va entériner les recommandations de la commission fédérale), comparativement à un écart de 30,4 p. 100 en 2003;

- Les salaires recommandés en 2004 et en 2005 permettraient de rétrécir l'écart par rapport à la moyenne nationale de 13,2 p. 100 en 2003 à 9,6 p. 100 en 2004 et à 9,06 p. 100 en 2005.

Le salaire recommandé en 2004 tient compte de la réalité économique du Nouveau-Brunswick :

- Le Nouveau-Brunswick se classe au **septième** rang au Canada pour ce qui est de la croissance réelle;
- Le Nouveau-Brunswick se classe au **neuvième** rang au Canada pour ce qui est du PIB nominal par habitant;
- Le Nouveau-Brunswick se classe au **huitième** rang au Canada pour ce qui est du revenu personnel par habitant.

Les augmentations de salaire recommandées sont supérieures à celles qui ont été consenties aux 3 000 gestionnaires et employés non syndiqués (11 p. 100) et aux 33 000 fonctionnaires provinciaux syndiqués (12,3 p. 100) au cours de la même période. Cette différence peut se justifier par la décision qui a touché les salaires des juges du Nouveau-Brunswick de 2001 à 2003 et par le désir de rétrécir l'écart grandissant avec la rémunération des juges des autres régions du Canada.

L'ajustement de 3 000 $ recommandé le 1er avril 2007 :

- tient compte des augmentations de salaire encore indéterminées qu'obtiendront les juges des autres ressorts canadiens afin de prendre en compte des facteurs qui peuvent justifier les différences qui existent entre la rémunération des juges et celle des autres membres de la magistrature du Canada, comme le prévoit la *Loi;*

- tient compte du redressement possible de la situation économique de la province;
- fait en sorte que le gouvernement provincial continuera de pouvoir attirer des candidats compétents si le marché connaît des soubresauts inattendus.

Compte tenu de l'augmentation générale de 2,5 p. 100 qui entrera en vigueur à la même date (le 1er avril 2007), **le nouveau salaire de 174 946 $ sera, à mon avis, non seulement approprié, mais aussi suffisant**.

Évaluation relative des coûts sur quatre ans (Coûts directs des augmentations de salaire seulement)

Recommandation du rapport du commissaire dissident

Coût : 1 700 703 $ (voir l'annexe A2)

Proposition du gouvernement

Coût : 1 267 407 $ (annexe A1)

Recommandation du rapport de la majorité

Coût : 3 101 652 $ (annexe A3)

VII. AUTRES QUESTIONS

Juge en chef et juge en chef associé

Je **suis d'accord** avec la recommandation des commissaires majoritaires qui entendent fixer à 8 p. 100 le supplément de salaire du juge en chef et à 4 p. 100 celui du juge en chef associé à compter du 1er avril 2004.

Honoraires journaliers

Je **ne suis pas d'accord** avec la recommandation des commissaires majoritaires d'inclure les congés annuels dans le calcul des honoraires journaliers.

- Le taux des honoraires journaliers augmentera déjà de 16,08 p. 100 entre 2004 et 2007 (selon les recommandations du rapport du commissaire dissident);

- Les juges mandatés sur une base journalière sont des juges à la retraite qui touchent déjà des prestations de pension;

- Les prestations de pension versées à tous les juges qui agiront comme juges mandatés sur une base journalière après avoir pris leur retraite auront aussi été majorées considérablement par suite des recommandations salariales du rapport du commissaire dissident;

- Il n'existe pas de relation employeur-employé avec les juges mandatés sur une base journalière;

- Les juges à la retraite qui reçoivent des prestations de pension et qui agissent comme juges mandatés sur une base journalière n'acquièrent pas de crédits de congé;

- Les juges à temps plein qui président des enquêtes en vue de la mise en liberté la fin de semaine ont déjà le choix d'acquérir un journée de congé payé ou de toucher 75 p. 100 du taux des honoraires journaliers;

- Il ne serait pas justifié de recommander au législateur d'apporter un changement de cette nature, compte tenu de ce qui précède.

Report des congés accumulés

Dans leur rapport, les commissaires majoritaires déclarent que « la Commission a conclu qu'en l'absence de soumissions plus étayées à ce sujet de la part des parties, elle **s'abstiendrait** de traiter de cet enjeu dans son rapport ».

Cette conclusion est à la fois inattendue et décevante, étant donné que la Commission a eu amplement le temps de demander et d'obtenir des « soumissions plus étayées » depuis l'audition publique qui a eu lieu du 3 au 5 avril 2006.

On peut lire ce qui suit dans la réponse de mars 2006 de l'Association (pages 13 et 14) :

> [Traduction] Étant donné que l'article 15 du Règlement 84-104 prévoit que les crédits de congé inutilisés ne peuvent être reportés à une autre année civile, sauf consentement écrit du Ministre, ce problème pourrait

facilement être réglé si le Ministre se conformait simplement à son propre règlement.

Après avoir pris connaissance de l'avis de l'Association à ce sujet, j'ai suggéré que la Commission se contente de reconnaître la compétence du Ministre à cet égard afin d'éviter que cette question soit soumise à nouveau à la Commission pour qu'elle agisse comme un « crible institutionnel » des actions à prendre en application des pouvoirs réglementaires. J'ai donc fait la recommandation suivante à mes collègues, et je la réitère dans le cadre des recommandations du rapport du commissaire dissident.

Recommandation au sujet du report des congés annuels

La Commission sur la rémunération des juges reconnaît que les mesures proposées ci-dessous pourraient être prises par le Ministre en vertu du pouvoir que lui confère l'article 15 du Règlement 84-104 :

- Les juges de la Cour provinciale qui ont été nommés avant le 1er janvier 2006 pourront reporter au plus les congés annuels qu'ils avaient accumulés le 31 décembre 2005 et les 30 journées de congé acquises en 2006;

- À compter du 31 décembre 2006, les juges de la Cour provinciale qui ont accumulés des congés annuels en sus de cette limite devront renoncer à l'excédent;

- Les juges de la Cour provinciale qui sont nommés après le 1er janvier 2006 pourront accumuler et reporter au plus 30 journées de congé.

ANNEXE A1

Annexe A1

Recommandation salariale du gouvernement

1er avril 2004	Ajustement de 1 500 $	152 206 $
	Augmentation de 1 p. 100	153 728 $
1er octobre 2004	Augmentation de 2 p. 100	156 803 $
1er avril 2005	Augmentation de 1 p. 100	158 370 $
1er octobre 2005	Augmentation de 2 p. 100	161 538 $
1er avril 2006	Augmentation de 1 p. 100	163 153 $
1er octobre 2006	Augmentation de 2 p. 100	166 416 $
1er avril 2007	Augmentation de 1 p. 100	168 080 $
1er octobre 2007	Augmentation de 2 p. 100	171 442 $

Annexe A1

Coût de la recommandation salariale du gouvernement

Salaire en 2003 : 150 706 $

Nombre de juges de la Cour provinciale : 27

Coût des augmentations de salaire sur quatre ans :

Augmentations la première année :

1er avril 2004 : 3 022 $ x 4 ans = 12 088 $ x 27 juges = 326 376,00 $

1er octobre 2004 : 3 075 $ x 3½ ans = 10 762,50 $ x 27 juges = 290 587,50 $

Augmentations la deuxième année :

1er avril 2005 : 1 567 $ x 3 ans = 4 701 $ x 27 juges = 126 927,00 $

1er octobre 2005 : 3 168 $ x 2½ ans = 7 920 $ x 27 juges = 213 840,00 $

Augmentations la troisième année :

1er avril 2006 : 1 615 $ x 2 ans = 3 230 $ x 27 juges = 87 210,00 $

1er octobre 2006 : 3 263 $ x 1½ an = 4 894,50 $ x 27 juges = 132 151,50 $

Augmentations la quatrième année :

1er avril 2007 : 1 664 $ x 1 an = 1 664 $ x 27 juges = 44 928,00 $

1er octobre 2007 : 3 362 $ x ½ an = 1 681 $ x 27 juges = 45 387,00 $

Total sur quatre ans : 46 941 $ 1 267 407 $

Remarque : Le total correspond uniquement au coût des augmentations de salaire sur quatre ans, et non au coût total de la rémunération sur quatre ans.

ANNEXE A2

Annexe A2

Recommandation salariale du rapport du commissaire dissident

1er avril 2004	Ajustement de 5 000 $	
	Augmentation de 2,5 p. 100	159 599 $
1er avril 2005	Augmentation de 2,5 p. 100	163 589 $
1er avril 2006	Augmentation de 2,5 p. 100	167 679 $
1er avril 2007	Ajustement de 3 000 $	
	Augmentation de 2,5 p. 100	174 946 $

Annexe A2

Coût de la recommandation salariale du rapport du commissaire dissident

Salaire en 2003 : 150 706 $

Nombre de juges de la Cour provinciale : 27

Coût des augmentations de salaire sur quatre ans :

Augmentation de la première année : 8 893 $ x 4 ans = 35 572 $ x 27 juges = 960 444 $

Augmentation de la deuxième année : 3 990 $ x 3 ans = 11 970 $ x 27 juges = 323 190 $

Augmentation de la troisième année : 4 090 $ x 2 ans = 8 180 $ x 27 juges = 220 860 $

Augmentation de la quatrième année : 7 267 $ x 1 an = 7 267 $ x 27 juges = 196 209 $

Total sur quatre ans :	**62 989 $**	**1 700 703 $**

Remarque : Le total correspond uniquement au coût des augmentations de salaire sur quatre ans, et non au coût total de la rémunération sur quatre ans.

ANNEXE A3

Annexe A3

Recommandation salariale du rapport de la majorité

1er avril 2004	172 000 $
1er avril 2005	177 200 $
1er avril 2006	182 500 $
1er avril 2007	186 000 $

Annexe A3

Coût de la recommandation salariale du rapport de la majorité

Salaire en 2003 : 150 706 $

Nombre de juges de la Cour provinciale : 27

Coût des augmentations de salaire sur quatre ans :

Augmentation la première année : 21 294 $ x 4 ans = 85 176 $ x 27 juges = 2 299 752 $

Augmentation de la deuxième année : 5 200 $ x 3 ans = 15 600 $ x 27 juges = 421 200 $

Augmentation de la troisième année : 5 300 $ x 2 ans = 10 600 $ x 27 juges = 286 200 $

Augmentation de la quatrième année : 3 500 $ x 1 an = 3 500 $ x 27 juges = 94 500 $

Total sur quatre ans :	**114 876 $**	**3 101 652 $**

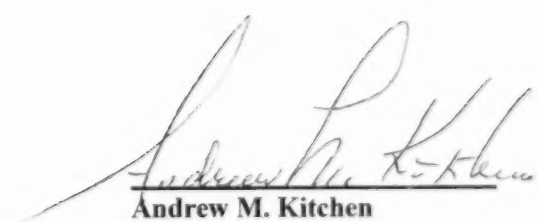
Remarque : Le total correspond uniquement au coût des augmentations de salaire sur quatre ans, et non au coût total de la rémunération sur quatre ans.

Rapport du commissaire dissident de la

Commission sur la rémunération des juges de 2004

Signé à Fredericton, Nouveau-Brunswick,

le 31 août 2006



Andrew M. Kitchen
Commissaire

VIII. REMARQUES AU SUJET DE LA DOCUMENTATION ET DES ACTIVITÉS

La Commission sur la rémunération des juges de 2004 remettra au ministère de la Justice tous les éléments matériels et les documents qu'elle aura recueillis pendant son mandat afin qu'ils soient classés dans les archives. Une liste a été dressée de tous les documents et les éléments matériels qui ont été produits en preuve à l'audition du 3 avril 2006 ainsi que des documents et des éléments matériels qui ont été obtenus après l'audition et qui ont été consultés par les commissaires en vue de la préparation du présent rapport. Une chronologie des activités de la CRJ a également été préparée.

On peut obtenir cette liste et cette chronologie en faisant parvenir une demande par écrit au ministre de la Justice ou au président de la CRJ de 2004. On peut également consulter les éléments matériels et les documents en en faisant la demande au Cabinet du ministre de la Justice.